Die gemeindliche Selbstverwaltung in Mecklenburg-Strelitz

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen
Fakultät der Universität Rostock

vorgelegt von

Hermann Stech
Referendar aus Neustrelitz

*

1931

Die gemeindliche Selbstverwaltung in Mecklenburg-Strelitz

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen
Fakultät der Universität Rostock

vorgelegt von

Hermann Stech
Referendar aus Neustrelitz

*

Referent: Professor Dr. Tatarin-Tarnheyden

1931

Dem Andenken meines Vaters

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhaltsverzeichnis

Seite

Schrifttum 5
Einleitung 9

Erster Teil: Der Begriff der Selbstverwaltung 11
Zweiter Teil: Der Begriff der Gemeinde 24
Dritter Teil: Die Vorläufer der gemeindlichen Selbstverwaltung in der ständisch beschränkten Monarchie Mecklenburg-Strelitz 28
Kapitel I. Die ständische Autonomie 28
Kapitel II. Die Selbstverwaltung im Domanium 29
Kapitel III. Die Selbstverwaltung in der Residenzstadt Neustrelitz 33
Vierter Teil: Die gemeindliche Selbstverwaltung im geltenden Rechte 38
Kapitel I. Die gesetzlichen Grundlagen der Selbstverwaltung . 38
a) reichsgesetzlich 38
b) landesgesetzlich 39
Kapitel II. Die Selbstverwaltungskörperschaften 41
A. Städte, Landgemeinden und Amtsverbände 41
B. Gemeindliche Zweckverbände 43
Kapitel III. Die Zugehörigkeit zur Selbstverwaltungskörperschaft 44
Kapitel IV. Die Verfassung der Selbstverwaltungskörperschaft 45
a) Das organschaftliche Recht 45
b) Die Organe im einzelnen 49
1. Die Gesamtheit der stimmberechtigten Gemeindeangehörigen 49
2. Die Gemeindevertretung 50
3. Der Gemeindevorstand 52
4. Das Gemeindeoberhaupt 53
5. Besonderheiten in gemeindevertretungsfreien Bezirken 56
c) Änderungsvorschläge des Referentenentwurfs zur Städteordnung 59
Kapitel V. Die gemeindliche Willensbildung 60
1. Allgemeines 60
2. Die Willensbildung im einzelnen: 61
a) durch die Gesamtheit der stimmberechtigten Gemeindeangehörigen 61
b) durch die Gemeindevertretung 62
c) durch den Gemeindevorstand 65
d) durch das Gemeindeoberhaupt 70
Kapitel VI. Der gemeindliche Wirkungskreis 72
I. Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten nach Begriff und Abgrenzung 72
II. Die Verwaltung der Auftragsangelegenheiten insbesondere 74

Kapitel VII. Die Staatsaufsicht 76
I. Allgemeines 76
A. Grundlagen der Staatsaufsicht 76
B. Mittel der Staatsaufsicht 78
II. Das geltende Aufsichtsrecht in Mecklenburg-Strelitz . 79
III. Die Gestaltung des Staatsaufsichtsrechts in den Referentenentwürfen zur Städteordnung und zur Änderung der Amtsordnung 84
Kapitel VIII. Das Gemeindebeamtenrecht 91
I. Rechtsquellen 91
II. Begriff und Arten des Gemeindebeamten 92
III. Wahl- und Ernennungsbeamte 93
IV. Berufs- und Ehrenbeamte 96
V. Das Disziplinarrecht der Gemeindebeamten 98
VI. Die Haftpflicht für Amtspflichtverletzungen der Gemeindebeamten 101
Kapitel IX. Das Gemeindefinanzrecht 104
I. Vorbemerkung 104
II. Der Gemeindehaushaltsplan 105
III. Das Gemeindeabgabenrecht 106
A. Rechtsquellen 106
B. Die einzelnen Abgabenarten 108
a) Die Steuern 108
b) Die Gebühren und Beiträge 112
c) Die Naturaldienste 113
d) Die Amtsumlage 113
C. Das Abgabeverfahren 114
IV. Das gemeindliche Anleihewesen 115
Kapitel X. Der Rechtsschutz der Selbstverwaltung 118
I. Allgemeines 118
II. Der Rechtsschutz im einzelnen 118
A. Das Ministerium des Innern 118
B. Das Verwaltungsstreitverfahren 119
C. Der Staatsrat 124
Lebenslauf 127

Schrifttum

Anschütz, Gerh., in v. Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie, Berlin 1914, 4. Bd. Deutsches Staatsrecht.

— Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, Komm. zur Reichsverfassung, 11. Aufl., Berlin 1929.

— u. Thoma, Handbuch des deutschen Staatsrechtes, 1. Bd., Tübingen 1930.

Blodig, Herm., Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff, Leipzig 1894.

Böhlau, Mecklenburgisches Landrecht.

Boneß, Das Beanstandungsrecht im mecklb.-schwer. Kommunalrecht, in Mecklb. Zeitschr. f. Rechtswissenschaft, Rechtspflege u. Verwaltung, 45. Jahrg., Sp. 37 ff.

Brand, Beamtenrecht, 2. Aufl. 1926.

— in Nipperdey-Thomas Kommentar zur Reichsverfassung, 2. Bd. Die Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen, Art. 128 bis 131 RV.

Brauweiler, Roland, Ebenda, Art. 127 RV.

Bühler, Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung, 1914.

Friedrichs, Karl, Preußisches Kommunalbeamtenrecht, Berlin 1926.

— Landesverwaltung und Zuständigkeit in Preußen, Kritische Textausgabe, 2. Aufl., Berlin u. Leipzig 1921.

Gierke, Otto v., Das deutsche Genossenschaftsrecht, 2 Bände.

Giese, Friedr., Die Grundrechte (Abhandl. von Zorn u. Stier-Somlo), Tübingen 1905.

— Verfassung des Deutschen Reiches, 8. Aufl. 1930.

Glum, Friedr., Das Recht der Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Art. 127 der Reichsverfassung, im Archiv des öffentlichen Rechts, Neue Folge, Bd. 17, S. 379 ff.

Gneist, Rud. v., Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung, 1869.

— Geschichte und heutige Gestalt der englischen Kommunalverfassung und des Selfgovernment, 2 Bde.

Haenel, Deutsches Staatsrecht, 1892.
Hatschek, Julius, Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung, Leipzig 1898.
— Artikel „Selbstverwaltung" bei Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Tübingen 1914.
— Deutsches und preußisches Staatsrecht, 1922, 2 Bde.
— Deutsches und preußisches Verwaltungsrecht, Leipzig u. Erlangen 1924.
Heller, Die Souveränität, Berlin u. Leipzig 1927.
Hensel, Albert, Kommunalrecht und Kommunalpolitik in Deutschland, Breslau 1928.
Jellinek, Georg, System der subjektiven öffentlichen Rechte. Anastatischer Neudruck der Ausg. von 1905, Tübingen 1919.
— Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., Neudruck der Ausg. von 1914, Berlin 1922.
Jellinek, Walter, Die deutschen Landtagswahlgesetze, Berlin 1926.
— Verwaltungsrecht, Lehrbuch in der Enzyklopädie von Kohlrausch-Kaskel, 2. Aufl., Berlin 1929.
Koellreutter, Integrationslehre und Reichsreform, Tübingen 1929.
Köttgen, Arnold, Beamtenrecht, Breslau 1929.
Kotze, Otto, Städteordnung für die sieben östlichen Provinzen der preußischen Monarchie vom 30. Mai 1853, 4. Aufl., Neusalz a. O. 1905.
Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Aufl., Tübingen 1911.
Langfeld, Adolf, Mecklenburgische Ausführungsverordnungen zum Bürgerlichen Gesetzbuche, 1899.
Leibholz, Gerh., Das Wesen der Repräsentation unter besonderer Berücksichtigung des Repräsentativsystems, Berlin u. Leipzig 1929.
Leidig, Preußisches Stadtrecht, Berlin 1891.
Matthias, Max, Die städtische Selbstverwaltung in Preußen, 2. Aufl., Berlin 1912.
Mayer, Otto, Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Aufl., 2 Bde.
Meyer, Georg, u. Anschütz, Gerh., Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, 7. Aufl., 1919.
Most, Otto, Die deutsche Stadt und ihre Verwaltung, Berlin u. Leipzig 1912.
Mulert, Oskar, Reichsaufbau und Selbstverwaltung, Berlin 1929.

Pagel, Die wichtigsten Verwaltungsgesetze für die Landgemeinden in Mecklenburg-Strelitz, Neustrelitz 1927.

Peters, Hans, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, Berlin 1926.

Preuß, Hugo, Städtisches Amtsrecht, 1892.

— in der Festgabe für Laband 1908: Selbstverwaltung, Gemeinde, Staat, Souveränität.

Rönne-Zorn, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie, 2 Bde.

Rosin, Heinr., Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung, in Hirths Annalen des Deutschen Reiches, 1883.

Sawitz, Städteordnung für den Freistaat Mecklenburg-Schwerin, Rostock 1919.

Schlesinger, Erich, Staats- und Verwaltungsrecht des Großherzogtums Mecklenburg-Schwerin, Berlin 1908.

Schmitt, Carl, Verfassungslehre, München u. Leipzig 1928.

Stier-Somlo, Fritz, Die neueste Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts in Deutschland. 2. Tagung der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer. Heft 2.

— Handbuch des kommunalen Verfassungsrechts in Preußen, 2. Aufl., 1928.

— Das Grundrecht der kommunalen Selbstverwaltung unter besonderer Berücksichtigung des Eingemeindungsrechtes; im Archiv d. öff. Rechts, Neue Folge, Bd. 17, S. 1 ff.

— Der Reichsstaatsgerichtshof und das Grundrecht der kommunalen Selbstverwaltung. Ebenda Bd. 19, S. 255 ff.

Tatarin-Tarnheyden, Das rechtliche Wesen der deutschen Selbstverwaltung und die mecklenburg-schwerinsche Verwaltungsreform, Rostock 1925.

— Grundlegende Betrachtungen zur Flaggenfrage; im Archiv des öffentlichen Rechts, Neue Folge Bd. 13, S. 327 ff.

— Die Rechtsstellung der Abgeordneten, ihre Pflichten und Rechte. Aufsatz bei Anschütz-Thoma, Handbuch des deutschen Staatsrechts, I. Bd., Tübingen 1930.

— Die Rechtsstellung des Amtshauptmanns in Mecklenburg-Schwerin — in verwaltungs- und staatspolitischer Bedeutung, Rostock 1931.

— in Nipperdey-Thomas Kommentar zur Reichsverfassung: Art. 165.

Triepel, Heinrich, Die Reichsaufsicht. Untersuchungen zum Staatsrecht des Deutschen Reiches, Berlin 1917.

Wenzel, Max, im Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. X. Die neuen mecklenburgischen Verfassungen.
— im Handwörterbuch der Rechtswissenschaft: Aufsatz „Mecklenburg".
— Mecklenburg-schwerinsche Verfassungs- und Verwaltungsgesetze, Wismar 1923.
Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen.
Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen.
Entscheidungen des preußischen Oberverwaltungsgerichts.
Reichs- und preußisches Verwaltungsblatt.
Juristische Wochenschrift.
Deutsche Juristenzeitung.
Mitteilungen des Bundes höherer Kommunalbeamten.

Einleitung

Die Staatsumwälzung der Jahre 1918/1920 hat den beiden Bundesstaaten Mecklenburg den unvermittelten Übergang von der Staatsform der ständisch beschränkten Monarchie zu der der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie gebracht. Dieser in der Verfassungsgeschichte Deutschlands beispiellose Vorgang hat auf das Verfassungs- und Verwaltungsleben der nunmehrigen Länder Mecklenburg einen rechtlich und politisch weitreichenden Einfluß ausgeübt.

Die Umbildung und Neuschaffung der verfassungsrechtlichen Grundlagen erfolgte unter weitgehender Nachahmung außermecklenburgischer Vorbilder und brachte so Gesetze zustande, die äußerlich sich wenig, in den entscheidenden Punkten auch gar nicht — entsprechend der Vorschrift des Art. 17 der Reichsverfassung — unterschieden von den Gesetzen anderer deutscher Länder. Diese neuen Gesetze aber mit Leben zu erfüllen, bot in dem in ständischen Anschauungen noch lange Zeit befangen bleibenden Mecklenburg immer wieder neue und ungeahnte Schwierigkeiten.

Diese Feststellung gilt im besonderen auf dem Gebiete der gemeindlichen Selbstverwaltung. Die ständische Staatsform hatte im allgemeinen gemeindliche Bildungen nur im ständischen Gewande zugelassen; überall da, wo gemeindliche oder gemeindeähnliche Bildungen vorhanden waren, unterstanden sie daher im verfassungsrechtlichen System weniger einer staatlichen und innerhalb dieser der kommunalen Betrachtungsweise, als vielmehr der ständischen Anschauung vom Staate und seinen Gliedern.

In dem Maße, in dem diese Feststellung im öffentlichen Rechte der ständisch beschränkten Monarchie begründet war, bestand sie auch in der gefühlsmäßigen Beurteilung der Zeitgenossen. Kommunales Denken im modernen Sinne war den Juristen und Laien jener Zeit fremd. Die Einführung einer modernen Kommunalverfassung, die im ständischen Mecklenburg nur fast bedeutungslose Vorgängerinnen gesehen hatte, erfolgte in den beiden Freistaaten Mecklenburg auf staatsrechtlichem Neuland. In den bis zur Umwälzung „selbständigen" Stadtgemeinden bedeutete der Übergang von der ständischen zur kommunalen Verfassung praktisch nicht so viel, eigentlich kaum mehr als eine Namensänderung bei gleichbleibendem Inhalt. Anders in den Landgemeinden und in den

neugeschaffenen Amtskommunalverbänden, in denen ein kommunales Leben erst mühsam geweckt werden mußte; nach einem Jahrzehnt der Praxis läßt sich heute wohl sagen, daß die Erwartungen des Gesetzgebers im großen und ganzen erfüllt worden sind, und daß die innere Angleichung an die unter gleichen Verhältnissen lebenden preußischen Landgemeinden und Kreise vollzogen ist.

Die vorliegende Arbeit hat sich die Darstellung der gemeindlichen Selbstverwaltung in dem kleineren der beiden Länder, in Mecklenburg-Strelitz, unter geltendem Rechte zur Aufgabe gestellt; sie ist im IV. Teile behandelt worden. Eine kurze Beschreibung der gemeindlichen Verwaltung unter ständischem Recht ist im III. Teile enthalten, soweit sie für den positivrechtlichen Zustand von Bedeutung erschien. Diesen besonderen Teilen ist als theoretische Grundlage die Erklärung und Ableitung der Begriffe „Selbstverwaltung" und „Gemeinde" im I. und II. Teile vorangestellt worden. Sie ist auf das, was unentbehrlich erschien, beschränkt geblieben.

Erster Teil

Der Begriff der Selbstverwaltung

Öffentliche Selbstverwaltung, selfgovernment oder local government, bedeutet im ursprünglichen, grammatisch erfaßten Sinne des Wortes die Betreuung der öffentlichen Angelegenheiten eines einzelnen Rechtssubjektes oder einer Mehrheit von solchen durch eine Instanz, auf deren Bildung und Tätigkeit dem einzelnen beziehungsweise der Mehrheit ein irgendwie gearteter Einfluß zum Zwecke der Mitwirkung eingeräumt ist. In negativer Beziehung besagen diese Worte das Gegenteil der Verwaltung durch andere, fremde, im gesellschaftlichen Aufbau höherstehende Verwaltungsfungenten; keine Selbstverwaltung übt daher derjenige, der eine fremde Verwaltung nicht in Gegensatz zu der von ihm geführten stellen kann, der keinen Höheren über sich hat, der souverän[1]) ist. Im Wortsinne ist daher Selbstverwaltung der Gegensatz von souveräner Verwaltung schlechthin.[2])

In diesen ab ovo gebildeten Begriff haben sowohl Rechtswissenschaft als auch politische Strömungen Merkmale hineingetragen, die, zahlreich und wesensverschieden, den grammatischen Begriff von Grund auf verwandelt haben, je nachdem das eine oder andere Merkmal als allein charakteristisch bezeichnet worden ist. Subjekt, Objekt, Mittel, Träger der Selbstverwaltung, ihr Zweck, ihre Aufgaben, ihre Organisation, ihre Stellung im System der Staatsverwaltung überhaupt, und andere Merkmale sind zu Kri-

---

[1]) Der Begriff der Souveränität muß im Rahmen dieser Arbeit ohne eigene Stellungnahme übernommen werden als „die in positives Recht nicht auflösbare Einheit der das Recht und die Macht einer gebietsuniversalen Entscheidung konstituierenden Willensakte" (Heller, „Die Souveränität" S. 105 f.). Die früheren Definitionen der Souveränität als „Eigenschaft des Staates, kraft welcher er nur durch eigenen rechtlichen Willen rechtlich gebunden werden kann" (Georg Jellinek) oder ähnlich als „rechtlicher Fähigkeit zur Eigenmacht" (Anschütz, Enzykl. S. 21) gelten heute als veraltet.

[2]) Auf den Wortsinn baut schon Laband (Staatsrecht I S. 103 f.) seine Definition der Selbstverwaltung auf, die er in Gegensatz zum Verwaltetwerden durch eine obere Gewalt setzt. Diese Erklärung bleibt m. E. grammatisch ungenau, da nicht das passive Dulden, „Verwaltetwerden", sondern das mediale Handeln „sich verwalten" Gegensatz der aktiven Tätigkeit „verwalten" durch die obere Gewalt ist.

terien des Begriffes gemacht worden; das Ergebnis ist eine beklagenswerte Verwirrung gewesen, die noch durch Mißverständnisse und durch Überschneiden der Begriffe erheblich vergrößert worden ist. Zwei Momente verlegten insbesondere den Weg zur Erlangung eines einheitlichen Begriffes: einmal der sogenannte Dualismus des Selbstverwaltungsbegriffes, d. h. die doppelten Funktionen des Selbstverwaltungskörpers als Trägers einerseits der Eigenverwaltung seiner Angelegenheiten, andererseits der auftragsweise geführten Verwaltung staatlicher Angelegenheiten, und zum andern die Vermengung juristisch-theoretischer mit soziologischen und politischen Merkmalen.

Die Rechtslehre hat zahlreiche Versuche unternommen, die Vielheit der aufgetretenen Meinungen zu klären und zu einem einheitlichen Begriffe der Selbstverwaltung zu gelangen; das ist niemals völlig geglückt. Einzig die begriffliche Trennung der Selbstverwaltung in einen politischen und juristischen Begriff, wie sie von Heinrich Rosin[3]) vorgenommen ist, hat sich als dauerhaft und brauchbar erwiesen; durch sie war endlich nachgewiesen, daß die politische und die juristische Seite des Begriffes zwei völlig verschiedene Seiten sind und nur durch doppelte Betrachtungsweise voneinander zu trennen waren.

Der politische Begriff der Selbstverwaltung ist zuerst von Rudolf von Gneist[4]), der ihn dem englischen Staatsrecht entnahm, in seinen Abhandlungen über dieses und die preußische Kommunalreform der siebziger Jahre des vorigen Jahrhunderts aufgestellt worden. v. Gneist sieht das entscheidende Merkmal in der ehrenamtlichen Beteiligung der Staatsbürger an der Verwaltung der Kreise und Ortsgemeinden mittels Kommunalgrundsteuern; das sei Begriff und Inhalt des britischen selfgovernment. Der Gneistschen Begriffsbestimmung sind andere Schriftsteller vereinzelt beigetreten, unter ihnen Otto Mayer[5]) und Meyer-Anschütz[6]), der als Selbstverwaltung bezeichnet die Ausübung von Verwaltungsbefugnissen durch Personen, welche den Verwaltungsdienst nur im Nebenberuf ausüben. Dieser politische Begriff der Selbstverwaltung enthält auch anderweit als wiederkehrendes Merkmal die Heranziehung von „Laien" zur Teilnahme an der Verwaltung, und er gibt so die Erklärung eines politischen Zustandes, de lege ferenda vielleicht auch die Forderung nach Verwirklichung eines politischen Prinzips; weiter ausgeführt stellt er Grundsätze für die Organisation des Selbstverwaltungsträgers in sich auf, läßt aber die juri-

[3]) Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung in Hirths Annalen des Deutschen Reiches 1883.

[4]) Geschichte und heutige Gestalt der englischen Kommunalverfassung und des Selfgovernment Bd. II, S. 1211 ff.

[5]) Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bd. II, S. 357 ff.

[6]) Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 7. Aufl. 1919, S. 386.

stische Stellung dieses Trägers im System des Staatsaufbaues unerklärt. Diese Stellung des Selbstverwaltungskörpers im Staate, seine rechtliche Beziehung zu der ihm übergeordneten Staatsgewalt ist aber das juristisch Wesentliche und bedarf der Erklärung.

Die zahlreichen Lehrmeinungen, die unter die Lehre vom juristischen Begriff der Selbstverwaltung eingereiht werden können, sind überwiegend darin einig, als Träger der Selbstverwaltung, als Selbstverwaltungskörper anzusehen öffentlichrechtliche Personenverbände mit eigener Rechtspersönlichkeit, die mit mehr oder minder begrenzten Hoheitsrechten bekleidet sind. Unter diesen Begriff fallen grundsätzlich alle eigenpersönlichen Verbände innerhalb der Rechtsordnung, die nicht nur privatrechtliche Bande zwischen ihren Mitgliedern knüpfen, sondern durch hoheitliches Element aus der privatrechtlichen Sphäre in die öffentlichrechtliche gerückt sind; zunächst gehören auch Reich und Länder hierher. Der Begriff der S e l b s t verwaltung setzt indessen schon im Wortsinne die Möglichkeit einer Fremdverwaltung voraus, die ein übergeordneter Hoheitsträger ausüben kann; übergeordnet sind aber nur Reich und Länder, nicht etwa kommunale Verbände oder dergleichen. Die durch Reich und Länder geübte Staatsverwaltung und die Selbstverwaltung sind aber begrifflich einander schlechthin entgegengesetzt. Daher müssen Reich und Länder (die nach herrschender Meinung Staaten sind) aus der Zahl der Personenverbände des öffentlichen Rechts da ausscheiden, wo von Selbstverwaltung die Rede ist.[7]) Als Subjekt der Selbstverwaltung sind somit alle öffentlichrechtlichen Personenverbände außer Reich und Staat anzusehen, denen hoheitliche Gewalt, wenn auch nur im Minimum, zusteht.

In der weiteren Ausgestaltung des juristischen Begriffs der Selbstverwaltung gehen jedoch die Meinungen weit auseinander. Das gilt insbesondere von der Beantwortung der Frage, ob das Objekt der Selbstverwaltung, nämlich ihre Verwaltungsangelegenheiten und Aufgaben, ihrer Rechtsnatur nach auf eigenem Rechte des Selbstverwaltungskörpers beruhen oder ob ihre Ausübung die Besorgung fremder Angelegenheiten zu fremdem Rechte darstellt.

Haenel,[8]) Laband[9]) und Zorn[10]) halten auf verschiedenen Wegen mit den Vertretern des politischen Begriffs die Selbstverwaltung für eine Besorgung staatlicher Angelegenheiten; auch Georg Jellinek[11]) läßt die Selbstverwaltungskörper staatliches Imperium im staatlichen Auftrage führen. Dagegen tritt v. Gierke[12]) auf der

[7]) Anderer Ansicht sind Rosin a. a. O. und Preuß in der Festgabe für Laband 1908, Bd. II.

[8]) Deutsches Staatsrecht, S. 135.

[9]) a. a. O., S. 103 f.

[10]) Bei Rönne-Zorn: Das Staatsrecht der preußischen Monarchie, Bd. II, S. 335.

[11]) System der subjektiven öffentlichen Rechte, S. 263 ff.

[12]) Das deutsche Genossenschaftsrecht I, S. 744.

Grundlage seiner Genossenschaftstheorie dafür ein, die Aufgaben der Selbstverwaltung als eigene ihres Trägers anzuerkennen; dasselbe meint Blodig[13]), wenn er die Selbstverwaltung definiert als „die anerkannte Fähigkeit eines nicht souveränen Gemeinwesens, *seine* Angelegenheiten selbst zu verwalten". Aus der Zahl der Anhänger v. Gierkes ist weiter Bühler[14]) zu nennen, der aus den eigenen Angelegenheiten die Verwaltung des eigenen Vermögens hervorhebt, sowie Preuß[15]) und Rosin[16]), der als Objekt der *Selbst*verwaltung begrifflich nur eigene Angelegenheiten der Selbstverwaltungskörper zuläßt.

Mit der Frage nach dem Objekt der Selbstverwaltung ist die Untersuchung darüber verbunden, ob den Trägern der Selbstverwaltung ein eigenes Recht auf diese nach Substanz und Ausübung zustehe. Gerade dies Problem hat zu einer lebhaften Erörterung im neuesten Schrifttum darüber geführt, ob ein solches Recht der gemeindlichen Selbstverwaltungskörperschaften durch die Reichsverfassung und die Länderverfassungen anerkannt und gewährleistet sei: Art. 127 RV sichert den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze zu. (Inhaltlich gleichlautend wird durch Art. 40 des Mecklenburg-Strelitzschen Landesgrundgesetzes bestimmt: „Den städtischen und ländlichen Gemeinden sowie den Ämtern steht das Recht der Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten . . . zu." Desgleichen Art. 64 Mecklenburg-Schwerinscher Verfassung: „Den Gemeinden und Gemeindeverbänden steht die *freie* Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten zu" und Art. 70 Preußischer Verfassungsurkunde: „Den politischen Gemeinden und Gemeindeverbänden wird das Recht der Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten . . . gewährleistet".)

In den ersten Jahren nach Inkrafttreten der neuen Verfassungen bestand in der Rechtswissenschaft keine Neigung, in den die Selbstverwaltung betreffenden Verfassungsbestimmungen aktuelles Recht anzuerkennen. Anschütz hat in den älteren Auflagen seines Kommentars zur Reichsverfassung konsequent die Bedeutungslosigkeit des Art. 127 RV betont, der insbesondere kein Grundrecht der Gemeinde begründe, und Stier-Somlo hat noch im Jahre 1925[17]) vor den deutschen Staatsrechtslehrern in Leipzig erklärt[18]), Art. 127 RV statuiere kein gemeindliches

---

[13]) Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff, S. 14.
[14]) Die subjektiven öffentlichen Rechte, S. 253.
[15]) Städtisches Amtsrecht, S. 134 f.
[16]) a. a. O., S. 309 ff.
[17]) Stier-Somlo ebenso noch 1928 in „Handbuch des kommunalen Verfassungsrechts in Preußen", 2. Aufl., S. 13 f.
[18]) Tagung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 2, S. 114.

Grundrecht, eigene Angelegenheiten der Gemeinde gäbe es nur von Staates Gnaden. Stier-Somlo hat dabei die Lehre vom pouvoir municipal aus dem Gedankengut des französisch-belgischen Staatsrechts herangezogen und für den Bereich des gesamten deutschen Staatsrechts die Anerkennung eines solchen pouvoir municipal ausdrücklich verneint. Diese Stellungnahme hat in der Folgezeit von verschiedenen Seiten eine Anfechtung erfahren — soweit ich sehe, zuerst von Tatarin-Tarnheyden[19]), der die Anerkennung des pouvoir municipal in der Reichsverfassung als erfolgt ansieht und Art. 127 als echtes subjektives öffentliches Recht der Gemeinden erklärt. Der Lehrmeinung Tatarin-Tarnheydens hat Stier-Somlo neuerdings teilweise zugestimmt; zwar lehnt er die Anerkennung des pouvoir municipal mit Anschütz nach wie vor ab, räumt aber, veranlaßt durch praktische Vorgänge bei der Eingemeindung westdeutscher Gemeinden im Jahre 1929, dem Art. 127 die Qualität eines subjektiven öffentlichen Rechts mit aktueller Wirksamkeit ein.[20])

In der Tat liegt in diesem Elemente des Selbstverwaltungsbegriffes, seiner juristischen Qualität im System der subjektiven öffentlichen Rechte, der moderne Schwerpunkt des Streites um den Begriff.[21]) Es geht nicht mehr wie in den Tagen Gneists und Rosins um den politischen und juristischen Begriff der Selbstverwaltung, sondern darum, die positiv-rechtlichen Grundlagen des gemeindlichen Rechtes auf Selbstverwaltung festzustellen und auf ihre Ausstrahlungen hin zu untersuchen.

Drei Merkmale charakterisieren gemeinsam das subjektive öffentliche Recht:[22])

a) Dem berechtigten Individuum muß ein k o n k r e t e r[23]) Anspruch gegen das verpflichtete Subjekt, den Staat, zustehen.

b) Der Anspruch muß im Interesse des Gemeinwohles einem I n d i v i d u a l interesse genügen. Jeder objektive Rechtssatz dient prima facie staatlichen Zwecken, dem Gemeininteresse, ohne daß er zugleich einem individuellen Interesse dient; insoweit die Individuen aus solchen Rechtsnormen einen Vorteil ziehen, han-

---

[19]) Das rechtliche Wesen der deutschen Selbstverwaltung usw., S. 9 ff., insbesondere S. 12, vgl. auch S. 16 dieser Arbeit und ebenso — lange vor Stier-Somlo und anderen Schriftstellern — im Arch. d. öff. Rechts, Neue Folge Bd. 13, S. 329 f.

[20]) Arch. f. öff. R., N. F., Bd. 17, S. 19 ff. und ebenda Bd. 19, S. 255 ff.

[21]) Diese Behauptung muß gegen Peters, den Verfasser der Arbeit „Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen" aufrecht erhalten werden.

[22]) So Georg Jellinek, „System", S. 80 ff.

[23]) Den Gegensatz zum konkreten Anspruche bildet der allgemeine Anspruch an die Behörden auf gesetzmäßige Vollziehung der Verwaltung. Dieser allgemeine Anspruch strahlt nur Reflexwirkungen aus.

delt es sich „nur" um eine Reflexwirkung objektiven Rechts. Ist aber über das Gemeininteresse hinaus von der Rechtsordnung ausdrücklich oder implicite ein Individualinteresse anerkannt, so liegt in dieser Feststellung das materielle Kriterium für das Vorhandensein eines subjektiven öffentlichen Rechts.[24])

c) Der Anspruch muß mit einem Rechtsbehelf ausgestattet sein, der dem Berechtigten die Durchsetzung ermöglicht.

Die vorstehenden Sätze stehen in Einklang mit der Begriffsbestimmung Tatarin-Tarnheydens,[25]) der als subjektives öffentliches Recht eine dem Willensträger in seinem eigenen Interesse von der Rechtsordnung eingeräumte Willenssphäre erklärt, in der der Wille sich in einem gesetzlich gewährleisteten Rechtsbehelf als Willensmacht vergegenständlichen kann. Inhaltlich übereinstimmend definiert Walter Jellinek das subjektive öffentliche Recht ebenfalls als eine dem öffentlichen Rechte angehörige Willensmacht, die dem Willensträger in seinem eigenen Interesse verliehen ist.[26])

Es begegnet keinen konstruktiven Hindernissen, das über die Beziehungen des Individuums, der Einzelpersönlichkeit zum Staate Gesagte auf die Träger verbundener Persönlichkeit, soweit letztere staatlich anerkannt ist, mit gleichen Wirkungen anzuwenden. Die den Verbandspersönlichkeiten zustehenden Ansprüche mögen, dem von der Einzelpersönlichkeit verschiedenen Erscheinungswesen entsprechend, eine andere Ausgestaltung erfahren als die Rechte des Individuums; davon bleibt die Wesensgleichheit der Subjekte dieser Rechte unberührt.[27])

Die Anwendung der hier entwickelten Grundsätze auf Art. 127 RV ergibt das Folgende:

1. Das erste Erfordernis, der konkrete Anspruch der berechtigten Gemeinde gegen den Staat, ist vorhanden. In jedem einzelnen Falle kann die Gemeinde vom Staate begehren, in der gewährleisteten Form das Recht auf Selbstverwaltung ausüben zu dürfen. Über die Form, die zugleich Umfang und Grenzen der Ausübung enthält, ist weiter unten die Rede.

2. Über das Vorhandensein des zweiten Erfordernisses, nämlich des Individualinteresses der Gemeinde am Selbstverwaltungsrecht, können Zweifel auftauchen. Zwar kann davon ausgegangen werden, daß der Staat das Selbstverwaltungsrecht nicht nur in seinem eigenen Interesse gewährt, sondern auch auf die aus politischen und ethischen Gründen berechtigten Interessen der Gemeinden in ihrer

---

[24]) Bühler (Die subjekt. öffentl. Rechte, S. 21) sieht hierin kein geeignetes Unterscheidungsmerkmal.

[25]) Kommentar zur Reichsverfassung, 3. Bd., hrsg. von Nipperdey und Thoma, Vorbem. zu den Ausführungen über Art. 165, S. 520 ebenda.

[26]) Verwaltungsrecht S. 190 ff.

[27]) So auch Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre 1922, S. 424.

Gesamtheit Bedacht nehmen will. Fraglich muß aber erscheinen, ob jeder einzelnen Gemeinde für ihr Einzelinteresse die aus Art. 127 RV fließenden Rechte gewährleistet sein sollen; diese Frage hat in der kommunalen Praxis der jüngsten Zeit besondere Bedeutung durch das Anwachsen der auf kommunale Vereinheitlichung und Eingemeindung hinzielenden Strömungen erhalten. Stier-Somlo[28]) bejaht sie entschieden mit der Begründung, daß eine — im übrigen jederzeit zulässige — gesetzliche Beschränkung des Selbstverwaltungsrechts nur eine allgemeingesetzliche sein, d. h. eine Schranke nur mit Wirkung gegen a l l e Gemeinden und Gemeindeverbände aufrichten könne; im Ergebnis verneint er daher die rechtliche Zulässigkeit der Vereinigung mehrerer Gemeinden ohne oder gegen den Willen der einen oder anderen. Im Gegensatz hierzu hat der Staatsgerichtshof[29]) in demselben Falle, der auch Stier-Somlo zu seiner Stellungnahme Veranlassung gegeben hatte,[30]) die Zulässigkeit der Zwangseingemeindung bejaht mit der Begründung, daß weder aus dem Wortlaut, noch aus der Entstehungsgeschichte des Art. 127 RV gefolgert werden könne, der Gesetzgeber habe jeder einzelnen Gemeinde, die bei Verkündung der Reichsverfassung vorhanden gewesen sei, ihre — und gerade ihre — Erhaltung zusichern wollen. Der Staatsgerichtshof zieht hieraus die Folgerung, daß die Existenz der Einzelgemeinde zulässigerweise, nämlich durch die in Art. 127 RV vorgesehenen Schranken der Gesetze, vernichtet werden könne. Dem wird gegen Stier-Somlo[31]) zuzustimmen sein. Ein subjektives öffentliches Recht auf Existenz, auf Erhaltung ihres rechtlichen Daseins, ist der Einzelgemeinde durch Art. 127 RV sonach nicht gewährleistet.

Läßt der Staat aber die rechtspersönliche Existenz der Gemeinde unangetastet, so bleibt ihr Anspruch auf Gewährung und Erhaltung des Selbstverwaltungsrechtes auch in ihrem eigenen Interesse von Bestand. Das gilt von der Gattung wie von der Einzelgemeinde.

3. Die Annahme des Rechtsschutzanspruches der Gemeinden endlich begegnet keinen Hindernissen. Streitigkeiten über Natur und Umfang eines reichsverfassungsmäßig gewährleisteten Rechtes sind Verfassungsstreitigkeiten, zu deren Entscheidung gemäß Art. 19

---

[28]) Arch. d. öff. Rechts, N. F., Bd. 17, S. 19.

[29]) Entscheidungen des RGZ Bd. 126, Anhang S. 14 ff. — Urteil vom 19. Dez. 1929.

[30]) Streitsache der Stadt Lüttringhausen und Genossen gegen das Land Preußen.

[31]) a. a. O. Bd. 19, S. 255 ff., insbes. S. 259. Stier-Somlo sieht nach wie vor den Sinn der Verfassungsgarantie in der Gewährleistung des Rechtes auf Existenz. Die Entscheidung des Staatsgerichtshofes erscheint ihm widerspruchsvoll, da sie einerseits verbietet, die Selbstverwaltung „innerlich auszuhöhlen", andererseits aber zuläßt, die Selbstverwaltung im Bereiche ihrer bisherigen Träger völlig aufzuheben. Vgl. dazu unten S. 21, Text und Fußnote 48.

Abs. 1 RV 1. Fall der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich berufen ist, soweit nicht ein anderer Gerichtshof des Reiches zuständig ist.[32])[33]) Für einzelne die Verletzung der Ausstrahlungen des Selbstverwaltungsrechts betreffende Streitigkeiten ist auch häufig die Zuständigkeit des Verwaltungsstreitverfahrens ausdrücklich begründet, so z. B. bei Streitigkeiten über die bestehenden Grenzen der Gemeindebezirke (§§ 4 StO, 4 LGO, 4 AO).

Die qualitativen Voraussetzungen eines subjektiven öffentlichen Rechtes liegen hiernach bei Art. 127 RV vor;[34]) somit kann von einem subjektiven öffentlichen Rechte auf Selbstverwaltung, einem „eigenen Rechte der Gemeinden und Gemeindeverbände" gesprochen werden.

Nachstehend sind Begriff und Inhalt des eigenen Rechtes auf Selbstverwaltung weiter zu bestimmen.

1. Der Begriff des „eigenen" Rechts läßt eine doppelte Deutung[35]) zu: entweder ist das Recht ein *ursprünglich* eigenes, oder es ist der Gemeinde von einem höheren Rechtsinhaber zu eigen verliehen, ein *abgeleitet* eigenes Recht. Der naturrechtliche Gedanke eines ursprünglich eigenen, eines „natürlichen" Rechts setzt voraus, daß der Träger des letzteren naturgeworden, ein natürliches Rechtssubjekt sei; dies wird nach dem heutigen Stande der Entwicklung des Gemeinderechts schon um deswillen nicht mehr behauptet werden können, weil das Institut der Zwangseingemeindung in zahlreiche Gemeindeverfassungsgesetze aufgenommen ist und auch durch die erwähnte Entscheidung des

---

[32]) Der Staatsgerichtshof hat für diese Fälle mehrfach seine Zuständigkeit bejaht, zuletzt in der zitierten Entscheidung v. 19. Dezember 1929 in Sachen der Stadtgemeinde Lüttringhausen und Genossen gegen das Land Preußen.

[33]) Die Zuständigkeit des Reichsstaatsgerichtshofes ist auch dann gegeben, wenn der Rechtsschutz gegen Verletzung der landesverfassungsrechtlichen Gewährleistung der Selbstverwaltung in Mecklenburg-Strelitz und Preußen — Art. 40 Mecklb.-Strel. LGG, Art. 70 Preuß. VU — nachgesucht wird, und zwar aus doppeltem Grunde: materiell, weil die behauptete Verletzung des Landesrechts zugleich eine Verletzung des inhaltsgleichen, aber wirkungsstärkeren Reichsrechts enthält; formell, weil der Staatsgerichtshof auf Grund des Art. 19 RV Verfassungsstreitgericht überall da ist, wo — wie in Preußen und Mecklenburg-Strelitz — landeseigene Staatsgerichtshöfe fehlen. Anders ist die formelle Rechtslage in Mecklenburg-Schwerin, das für die Erledigung seiner Landesverfassungsstreitigkeiten einen eigenen Staatsgerichtshof eingerichtet hat (Art. 66 Mecklb.-Schwer. Verf.).

[34]) Ich begnüge mich damit, im Texte die Folgerungen für Art. 127 RV allein zu ziehen, da die entsprechenden Verfassungsbestimmungen der Länder weitere Rechtsfolgerungen infolge ihrer inhaltlichen Übereinstimmung mit dem Reichsrecht nicht veranlassen.

[35]) Mit der rein sprachlichen Erklärung Rosins, Annalen, a. a. O. S. 298, daß eigenes Recht für eine Person jedes Recht sei, deren Subjekt sie sei, ist wenig anzufangen; danach haben die Gemeinden zweifellos, aber unbewiesen, eigenes Recht.

Staatsgerichtshofes[36]) die richterliche Bestätigung seiner rechtlichen Zulässigkeit erfahren hat.[37]) Ist die Gemeinde nach positivem Rechte aber kein naturgeborenes Gebilde, so kann sie nur durch die Willensmacht eines Höheren entstanden sein; dann aber vermag sie nicht Träger natürlicher Rechte zu sein, sondern nur von diesem Höheren, eben dem Staate abgeleitete Rechte zu Lehen zu tragen. Dadurch, daß der Staat die Rechtspersönlichkeit des Selbstverwaltungskörpers überhaupt anerkennt, räumt er auch die Notwendigkeit ihrer Betätigung in einem ihr zukommenden Rahmen ein, will er nicht anders in der Anerkennung einen inhaltsleeren Akt vollzogen haben.[38])[39]) Eine Frage der Rechtmäßigkeit ist demnach, daß dieser Rahmen ausgefüllt wird, eine Frage der Zweckmäßigkeit, wieweit er ausgefüllt wird.

2. Das eigene Recht auf Selbstverwaltung findet seine Grenzen ausdrücklich[40]) in den Schranken der Gesetze. Diese Vorschrift wirkt für und gegen die Selbstverwaltung:

a) Nur ein Gesetz kann Schranke sein, kein anderer Ausspruch des Staatswillens von geringerer Qualität. Mit dieser Vorschrift ist so zugleich eine Bindung des staatlichen Gegenspielers der Selbstverwaltung festgesetzt, der seine Eingriffe in die Funktionstätigkeit der Selbstverwaltung nur vornehmen darf entweder auf der Grundlage bestehender Gesetze oder erst dann, wenn eine bisher nicht begründete Handlung im neugeschaffenen Gesetze eine neue Grundlage ad hoc erhalten hat. Diese Vorschrift ist damit auch

---

[36]) Vgl. Fußnoten auf S. 17 u. 18.

[37]) Peters (a. a. O., S. 22) weist an dem Beispiel der Gemeinde Groß-Berlin, die durch preußisches Gesetz vom 27. April 1920 (Preuß. GS, S. 123 f.) aus den Städten Berlin, Charlottenburg, Schöneberg, Wilmersdorf usw. gebildet worden ist, überzeugend nach, daß die Lehre von den natürlichen Gemeinden unhaltbar ist.

[38]) Jellinek sieht in der Zuerkennung von Selbstverwaltungsrechten eine Belehnung mit Imperium in der Weise, daß seine Ausübung dem Selbstverwaltungskörper als ein auch dem Staate gegenüber selbständiges — abgeleitetes, aber eigenes — Recht zusteht, das letzterer allerdings auf gesetzlichem Wege zu begrenzen vermag.

[39]) Peters (a. a. O. S. 30 ff.) trennt die eigenen Angelegenheiten noch wieder in a) solche, die der Existenzerhaltung des Selbstverwaltungskörpers dienen und daher jeder Körperschaft eigen sind, und b) in solche, die gerade zur Erfüllung der jenen Körperschaften eigentümlichen besonderen Zwecke zur Führung im eigenen Namen und auf eigene Verantwortung überlassen sind; seine Schlußfolgerung, daß nur die der zweiten Gattung angehörenden Rechte eigene kraft staatlicher Übertragung seien, ist offenbar mißverständlich, wenn nicht falsch, da die Rechte der ersten Gattung, wenn sie der Existenzerhaltung der „vom Staate nun einmal geschaffenen" Körperschaft dienen sollen, auch nur eigene kraft staatlicher Übertragung sein können. Das sei hier unabhängig davon festgestellt, daß der Verfasser ein Recht der Gemeinden auf Existenz nicht anerkennt.

[40]) Art. 127 RV; Art. 70 preuß. VU; Art. 40 meklb.-strel. Landesgrundgesetz; Art. 64 meklb.-schw. Verf.

Richtschnur und Schranke für die Handhabung der Staatsaufsicht. Daß das Gesetz reichsverfassungsändernd sei, ist nur dann erforderlich, wenn die Selbstverwaltung als solche gänzlich beseitigt oder aber „innerlich derart ausgehöhlt wird, daß sie die Gelegenheit zu kraftvoller Betätigung verliert und nur noch ein Scheindasein führen kann".[41]) Eine auf der Grundlage gesetzlicher Ermächtigung ruhende Verordnung ist dem formellen Gesetze gleichzuachten; es müssen jedoch die gesetzlichen Voraussetzungen der Ermächtigung re facta vorhanden sein, also z. B. zum Erlaß einer Notverordnung in Preußen eine „Gefährdung der öffentlichen Sicherheit" oder ein „ungewöhnlicher Notstand" die Regelung durch Notverordnung dringend erfordern (Art. 55 PreußVU). Das Vorhandensein dieser Voraussetzungen unterliegt dem materiellen richterlichen Prüfungsrechte, dessen Zulässigkeit das Reichsgericht nach langem Schwanken im Jahre 1925 grundsätzlich bejaht hat.[42])[43])

b) Liegt aber ein formelles Gesetz oder ein gleichwertiges Surrogat vor, so kann es der Selbstverwaltung so weit Schranken ziehen, als sie nicht zu einem bloßen Schatten, einem Phantom herabgedrückt wird. Das spricht die Entscheidung des Staatsgerichtshofes aus. Reichs- und Staatsgesetze können der Beschränkung in gleicher Weise dienen. Die wichtigsten Schranken liegen auf dem Gebiete der Organisation der Selbstverwaltungskörper im Innern,[44]) sowie in der gesetzlichen Gestaltung der Staatsaufsicht und ihrer Handhabung durch die zuständigen Organe.[45]) Eine überspannte Staatsaufsicht mag aus politischen und Zweckmäßigkeitserwägungen heraus abzulehnen sein; an ihrer Rechtmäßigkeit kann so lange kein Zweifel sein, als sie innerhalb gesetzlich geregelter Bahnen erfolgt; rechtswidrig und mit den Mitteln des Rechtsschutzes angreifbar wird ihre Handhabung erst dann, wenn sie gesetzlichen Boden verläßt.[46])

---

[41]) Staatsgerichtshof in Entscheidungen des RGZ, Bd. 126, Anhang S. 22.

[42]) RGZ, Bd. 111, S. 323. Damit ist das materielle richterliche Prüfungsrecht von der Rechtsprechung gegen die zwiespältigen Auffassungen in der Rechtslehre anerkannt; vgl. im übrigen über den Stand dieser Frage Anschütz, Komm. z. RV, Art. 70. So auch Urteil des Hamburgischen Oberverwaltungsgerichts vom 17. Jan. 1927 (J. W. 1927, S. 1288).

[43]) Tatarin-Tarnheyden hat daher zu Recht die Unzulässigkeit der preußischen Flaggennotverordnung vom 8. August 1927 hervorgehoben und nachgewiesen (ArchÖffR, N. F. Bd. 13, S. 327 ff.); Tatarin-Tarnheyden ist auch von Anschütz nicht widerlegt worden.

[44]) Art. 17, Abs. 2 RV; Art. 41 meklb.-strel. LGG.

[45]) Hierüber unten, Vierter Teil, Kapitel VII „Staatsaufsicht".

[46]) Mit Recht weist Peters darauf hin (a. a. O. S. 39), daß die Klagen von kommunaler Seite über die Einschränkung der Selbstverwaltung de lege lata oft unbegründet seien, da die einschränkenden Handlungen auf gesetzlicher Grundlage ruhten; de lege ferenda erhebe sich die mehr politische als juristische Frage, wie der weit um sich greifen-

Ist in den vorstehenden Ausführungen festgelegt worden, wie und durch wen der Selbstverwaltung Grenzen gezogen werden können, so läßt sich nachstehend ihr Betätigungsfeld im positiven Sinne begrenzen. Das eigene Recht auf Selbstverwaltung erstreckt sich innerhalb des Bezirkes, in dem der berechtigte Träger gebietet, auf alle Verwaltungsangelegenheiten, die nicht durch gesetzliche Schranken nach Substanz und Ausübung einer anderen Stelle zugewiesen sind. Für das Sondergebiet der Gebietskörperschaften kann der Umfang der Verwaltungstätigkeit als festgelegt gelten durch die lokale Bedeutung der letzteren; insoweit wird gegenüber der staatlichen Zuständigkeit eine Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Selbstverwaltungskörperschaft begründet hinsichtlich der Erledigung aller Verwaltungsaufgaben, d. h. derjenigen Aufgaben, welche weder solche der Gesetzgebung im weiteren Sinne, noch solche der Rechtsprechung sind. Das ist der Grundsatz von der Universalität des Wirkungskreises der Gemeinden, wie ihn Art. 127 RV festlegt.[47])

Art. 127 schützt so das Rechtsinstitut der gebietskörperschaftlichen Selbstverwaltung an sich wie das Recht der bestehenden Gemeinden und Gemeindeverbände auf Gewährung und Erhaltung der Selbstverwaltung.[48]) In dem dargestellten Umfang sind die Gemeinden berechtigt, das Recht auf Selbstverwaltung dem Staate entgegenzustellen und notfalls mit den ihnen gewährten Rechtsbehelfen durchzusetzen.

Der Umfang des durch Art. 127 RV gewährleisteten Rechtes wird noch klarer durch den Vergleich mit den inhaltsähnlichen Normen der Art. 159 und 165 RV. Art. 159 gewährleistet den Berechtigten, nämlich „jedermann und allen Berufen", die Freiheit, sich zu sozialrechtlichen Vereinigungen zusammenzuschließen, nur als

---

den Reglementierungssucht des Gesetzgebers zu begegnen sei, um im Interesse des reibungslosen Funktionierens und des Ansehens der Verwaltung den Arbeitseifer und die Verantwortungsfreudigkeit der Selbstverwaltungskörper zu stärken.

[47]) So schon 1927 Tatarin-Tarnheyden in ArchÖffR, N. F. Bd. 13, S. 329 f.

[48]) Stier-Somlo (a. a. O.) übersieht bei seinen Angriffen gegen die Entscheidung des Staatsgerichtshofes m. E., daß die Selbstverwaltung nicht für den einzelnen Gemeindebezirk, sondern eben nur als Rechtsinstitut schlechthin reichsverfassungsmäßig gewährleistet wird. Der RV war nicht darum zu tun, die Träger der Selbstverwaltung in ihrer damals vorhandenen Form erstarren zu lassen, sondern ein über die Grenzen der einzelnen Gemeinde hinausreichendes Rechtsgut zu wahren. Reichsverfassungsmäßig geschütztes Anwendungsgebiet dieses Rechtsgutes sollen dann diejenigen Rechtseinrichtungen sein, die den Begriff der Gemeinden und Gemeindeverbände schlechthin erfüllen. Im übrigen ist gegen Stier-Somlo einzuwenden, daß die Zwangseingemeindung nicht die Selbstverwaltung im Bezirke der aufgelösten Gemeinde aufhebt, sondern ihr nur eine andere Trägerpersönlichkeit zuweist, die die Aufgaben der erloschenen Gemeinde übernimmt.

ein Persönlichkeitsrecht; den durch den Zusammenschluß entstehenden Vereinigungen ist als solchen ein subjektives öffentliches Recht weder auf Existenz noch auf Schutz ihrer Betätigung durch Art. 159 gewährt.[49]) Dagegen begründet Art. 165 Abs. 1 Satz 2 ein subjektives öffentliches Recht der nach Art. 159 zugelassenen Vereinigungen gegenüber der öffentlichen Gewalt, wenn er bestimmt: „Die beiderseitigen Organisationen und ihre Vereinbarungen werden anerkannt." Der Umfang dieses subjektiven öffentlichen Rechts geht über denjenigen des Rechts der Gemeinden auf Selbstverwaltung hinaus. Nicht nur ist den durch Art. 165 Abs. 1 Satz 2 „anerkannten" Organisationen die Freiheit ihrer Betätigung, insbesondere die Freiheit der Selbstgestaltung ihrer innerrechtlichen Verhältnisse[50]) gewährleistet, sondern auch ihre rechtliche Existenz,[51]) für die Art. 159 die Voraussetzung darstellt.

Der moderne Rechtsstaat kennt nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten der Rechtssubjekte, deren Vereinigung erst den Inhalt der Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Einzelnen erschöpft. „Öffentliches Recht ist öffentliche Pflicht," sagt ein in der soziologischen Disziplin oft gehörter Satz[52]). Auch für den Bereich der Selbstverwaltung ist seine Gültigkeit unbestreitbar. Dem eigenen Rechte auf Selbstverwaltung entspricht eine Verpflichtung ihrer Träger, sie auszuüben; und auch die Pflicht zur Selbstverwaltung ist umrissen durch die Schranken der Gesetze, innerhalb deren ihre Erfüllung erzwungen werden kann, z. B. durch die Mittel der Staatsaufsicht. So tritt zur sittlichen Pflicht zur Selbstverwaltung, die als soziologisches[53]) Merkmal für den juristischen Begriff bedeutungslos ist, eine rechtliche Grundlage: die Rechtspflicht zur Selbstverwaltung ist es, die dem eigenen Rechte ihrer Träger gleichwertig korrespondiert.

Nach außen tritt die Rechtspflicht in der auf den verpflichteten Einzelnen lastenden Verantwortlichkeit in die Erscheinung. Sie ist überall dort vorhanden, wo ein sachliches Anweisungsrecht einer

---

[49]) a. A. Nipperdey (bei Nipperdey-Thoma, Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung) Art. 159 Koalitionsrecht, § 6, S. 407, 428 ff., der aus Art. 159 neben dem Rechte des einzelnen, sich zu koalieren, ein Recht der Koalition, Koalition zu sein und sich in ihrem Bestande zu erhalten und zu vergrößern, herleitet. Dagegen mit Recht Tatarin-Tarnheyden, ebenda, Art. 165, S. 534 und ebenso im Rechtsgutachten zur Frage der Monopolstellung der drei herrschenden Gewerkschaftsrichtungen S. 5. Vgl. dazu RGZ 113, S. 33 und übereinstimmend mit Tatarin-Tarnheyden Winkenwerder „Aufbau und Rechte der Werksgemeinschaft" S. 25.

[50]) Tatarin-Tarnheyden, a. a. O., S. 538.

[51]) ebenda S. 534.

[52]) Vgl. z. B. Leidig, Preußisches Stadtrecht, Vorwort.

[53]) v. Gneist weist in seinen Reformschriften mehrfach auf den in seinem Selbstverwaltungsbegriff enthaltenen ethischen Gedanken der Pflicht hin.

übergeordneten Stelle fehlt, wo „selbst" verwaltet wird. So wird die eigene Verantwortlichkeit zu einem wesentlichen Merkmal auch des juristischen Begriffes,[54]) das in keinem anderen der bisher gefundenen Merkmale enthalten ist. Erst in diesem Kriterium zeigt sich die Freiheit vom Staate.

Endlich ist die Verwaltung abzugrenzen gegen die übrigen Elemente der hoheitlichen Gewalt, die Rechtsetzung und Rechtsprechung. Es genügt für diese Arbeit, der herrschenden negativen Begriffsbestimmung der Verwaltung durch die Rechtswissenschaft zu folgen. Die Rechtsprechung ist positivrechtlich heute Sache des Staates allein (Art. 103 RV).[55]) Die Rechtsetzung ist grundsätzlich ebenfalls Staatsangelegenheit, in die sich nach den Vorschriften der Reichsverfassung Reich und Länder teilen. Immerhin ist bei den öffentlich-rechtlichen Personenverbänden — wenn auch sachlich eingeschränkt — ein bescheidenes Maß von Selbstsetzungsgewalt, Autonomie, zurückgeblieben. Diese ist aber begrifflich ein Gegensatz zur Selbstverwaltung, zu der sie sich — wie Peters richtig proportioniert[56]) — verhält wie staatliche Rechtsetzung zu staatlicher Verwaltung. Wir stoßen hier somit begrifflich auf ein aliud; daran ändert die Tatsache nichts, daß in der Regel das Statutarrecht, soweit es den Selbstverwaltungskörperschaften noch zusteht, mit den Selbstverwaltungsnormen zusammen in ein Gesetz gefaßt ist.

Das Ergebnis der Begriffsfindung ist daher für die Selbstverwaltung wie folgt zu fassen: Selbstverwaltung ist die weder rechtsetzende noch rechtsprechende Betreuung der öffentlichen Angelegenheiten einer nichtstaatlichen, öffentlichrechtlichen Gesamtpersönlichkeit, die auf Grund eigenen Rechtes und unter eigener Verantwortlichkeit des Personenverbandes durch diesen selbst erfolgt.

---

[54]) Das ist verhältnismäßig spät erkannt worden. Erst Peters a. a. O., S. 15 ff. und Brauweiler (Komm. RV von Nipperdey über Art. 127) haben auf die Wesentlichkeit dieses Kriteriums im System der Begriffsentwicklung hingewiesen.

[55]) Eine praktisch bedeutungslose Ausnahme bilden die durch § 14, Ziffer 3 Gerichtsverf. Gesetzes beschränkt zugelassenen Gemeindegerichte, die nach dem Wortlaut des Gesetzes allerdings eine Selbstverwaltungsangelegenheit des Staates darstellen. Die Gemeindegerichtsbarkeit besteht nur in Württemberg und Baden.

[56]) a. a. O., S. 56.

Zweiter Teil

Der Begriff der Gemeinde

Im vorstehenden Abschnitt ist versucht worden, den Begriff der Selbstverwaltung als theoretische Grundlage für die vorliegende Arbeit zu umreißen. Das Anwendungsgebiet des gefundenen Begriffes bedarf aber weiterhin der gegenständlichen Begrenzung auf die gemeindliche Selbstverwaltung, deren Darstellung allein Aufgabe der Arbeit ist. Aus der Zahl der Selbstverwaltungskörperschaften sind die Träger der personal- und realverbandlichen, insbesondere der berufsständischen und wirtschaftlichen Selbstverwaltung auszuscheiden. Hierzu zählen die Handels-, Handwerks- und Industriekammern, die Innungen des Gewerberechts, die Anstalten für Angestellten-, Invaliden- und Erwerbslosenversicherung, die Berufsgenossenschaften des Sozialversicherungsrechts, ferner auch die Wasser-, Weide- und Jagdgenossenschaften;[1]) endlich sind die Religionsgesellschaften hier zu nennen, soweit sie durch Art. 137 RV und die darauf fußenden Vorschriften als öffentlich-rechtliche Personenverbände mit dem Rechte der Selbstverwaltung anerkannt sind.

Es erhebt sich sonach die Frage, was eine Gemeinde sei, oder weitergehend mit anderen Worten, durch welche Merkmale die Gemeinde als Selbstverwaltungskörperschaft aus der Gattung der letzteren herausgehoben wird. In Übereinstimmung mit Rechtswissenschaft und Praxis kann davon ausgegangen werden, daß als Gemeinde eine unter öffentlichem Rechte lebende Personenmehrheit mit eigener Rechtspersönlichkeit anzusehen ist; ohne diese primären Merkmale der öffentlich-rechtlichen Korporation ist eine Gemeinde so wenig vorstellbar wie jede Selbstverwaltungskörperschaft schlechthin.[2]) Bei dieser Fragestellung wird vorausgesetzt,

---

[1]) Insoweit diese Genossenschaften auch zugleich kommunale Zweckverbände sind, ist ihrer im IV. Teile kurz gedacht worden (vgl. unten S. 44); auch die Zweckverbände sind, wie nachzuweisen sein wird, keine gemeindlichen Selbstverwaltungskörperschaften, obgleich sie nur von Gemeinden gebildet werden.

[2]) Einwohnerlose Gemeinden — das ist gegen Peters a. a. O. S. 54 zu bemerken — kann es m. E. darum nicht geben, weil der Begriff der „Körperschaft" notwendig die Existenz ihrer sie bildenden Teile voraussetzt; diese fehlen aber bei der einwohnerlosen Gemeinde, die juristisch

daß die Gemeinde auch mit dem Rechte der Selbstverwaltung bekleidet sei; die Begriffsentwicklung würde sich (wie es bei Peters[2a]) den Anschein hat) im Kreise bewegen, wenn die Eigenschaft der Gemeinde als Subjekt der Selbstverwaltung an dieser Stelle erneut behauptet und bewiesen werden sollte.

Zwei Merkmale aber treten im positiven Rechte bei der gemeindlichen Selbstverwaltungskörperschaft allein mit abgrenzender Wirkung gegen die Gattung hervor: die öffentliche Herrschaftsgewalt einerseits und deren Beziehung auf ein räumlich begrenztes Gebiet andererseits.

a) Das Kriterium der Herrschaftsgewalt ist in Schrifttum und Praxis streitlos als wesentlich anerkannt. Dagegen ist die Frage strittig geblieben, ob die Herrschaftsgewalt ursprünglich oder abgeleitet sei. Diese Frage ist genau so zu beantworten wie jene nach der Entstehung der Rechtspersönlichkeit der Gemeinde:[3]) daß nämlich von originärer Herrschaftsgewalt nicht mehr die Rede sein kann, wenn die ab origine laufende Entwicklungskette unterbrochen worden ist durch einen positivrechtlich gültigen Anerkennungsakt des Staates.[4]) Es kommt nicht darauf an zu untersuchen, ob die Rechtspersönlichkeit dieser oder jener Gemeinde, schließlich auch der Gemeinde schlechthin, historisch älter ist als die des Staates, sondern darauf, festzustellen, ob überhaupt die Gemeinden vom Staate das Brot der Anerkennung ihrer Persönlichkeit genommen haben. Das aber ist im positiven Rechte nicht anzuzweifeln, daß jedes Gemeindegesetz eine solche neue Anerkennung enthält, wenn es so oder ähnlich sagt: „Die Stadtgemeinden sind Körperschaften des öffentlichen Rechts; ihnen steht die Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten nach Maßgabe der Bestimmungen dieses Gesetzes zu" (§ 1 der mecklstrel. StO). Die Herrschaftsgewalt der Gemeinden ist demnach so unzweifelhaft derivativ wie ihre Rechtspersönlichkeit, abgeleitet aus dem Rechte des soziologisch Mächtigeren und jederzeit modifizierbar durch dieses.

Die Substanz der Herrschaftsgewalt ist das Recht auf Verwaltung der eigenen Angelegenheiten, wie es nach Inhalt und Umfang im I. Teile entwickelt worden ist.[5])

b) Diese Herrschaftsgewalt muß in Beziehung gesetzt werden zu einem räumlich abgegrenzten Gebiet, dem Gemeindebezirk. Innerhalb dieses Bezirkes herrscht die Gemeindegewalt; aber noch

---

eine contradictio in adiecto bleiben muß. Mit dem Fortzuge des letzten — nicht des vorletzten — Einwohners aus dem Gemeindegebiet erlischt der körperschaftliche Charakter und mit ihm ein essentiale des Gemeindebegriffes.

[2a]) Grenzen der Selbstverwaltung usw. S. 54.

[3]) Vgl. S. 18, 19.

[4]) So auch Heller, „Souveränität", S. 116.

[5]) Vgl. S. 14 ff., insbes. S. 18, 19.

mehr, sie herrscht über das Gebiet mit verbindlicher Wirkung für und gegen jedermann. Das Tätigkeitsfeld anderer nicht gemeindlicher Selbstverwaltungskörperschaften ist zwar in der Regel auch durch räumliches Gebiet begrenzt;[6]) sie verwalten ihre Angelegenheiten aber nur innerhalb des begrenzten Raumes, ohne über ihn hoheitlich hinausgehoben zu sein. Ihrer Herrschaftsgewalt ist nur der unterworfen, den sachliche Gründe in ihren Bereich weisen, und auch nur insoweit, als die sachliche Beziehung aufrechterhalten bleibt. Anders bei der Gemeinde: wer ihr Gebiet betritt, wird von der Herrschaftsgewalt schon der räumlichen Beziehung wegen erfaßt, mit oder ohne sein Wollen; und nur durch Verlassen des Gebietes kann er die Subordinationsbeziehung wieder lösen. Das bedeutet die Hoheitsgewalt der Gemeinde über ihr Gebiet; sie ist Gebietskörperschaft, alle übrigen Selbstverwaltungskörperschaften sind Sachkörperschaften.

Diese beiden wesentlichen Merkmale begründen den oben[7]) angedeuteten Grundsatz von der Totalität des Wirkungskreises der Gemeinden.[8]) Von ihm werden alle Angelegenheiten erfaßt, die innerhalb des gemeindlichen Bezirkes der Betreuung durch die öffentliche Gewalt bedürfen und unterliegen, bislang aber der durch Reich oder Land vertretenen Staatsgewalt nicht oder noch nicht ausdrücklich unterworfen sind. Dabei wird aus dem Inhalt des Begriffes der Gebietskörperschaft vorausgesetzt, daß diese Angelegenheiten einem irgendwie gearteten Gebietsgemeinschaftszwecke dienen und so — eben im Interesse der Gesamtheit der Gemeinschaftsangehörigen — eine lokale Bedeutung erlangt haben.[9]) Gewiß kann die Staatsgewalt, höher qualifiziert als die Gemeindegewalt, auch diese Angelegenheiten an sich ziehen, aber solange die Staatsgewalt die Zuweisung an sich selbst oder an eine andere nichtgemeindliche Stelle noch nicht verfügt hat, bleiben die Ange-

---

[6]) Die Handelskammer ist für den Bezirk einer Provinz oder eines Landes gebildet, die Innung für einen Stadt- oder Landkreis, die Jagdgenossenschaft wieder für einen Ortschaftsbezirk. Die Religionsgesellschaft ist eigenpersönliche Landeskirche innerhalb eines Landes oder einer Provinz.

[7]) S. 21.

[8]) Entscheidungen des preuß. Oberverwaltungsgerichts Bd. 19, S. 176; 41, 34.

[9]) Das Kriterium der lokalen Bedeutung bleibt indessen nicht immer beschränkt auf die Gemeindeangelegenheiten; auch diejenigen Angelegenheiten, die die Staatsgewalt durch ihre Kompetenzkompetenz aus irgendwelchen Gründen — meist der den lokalen Gemeindebereich übersteigenden Bedeutung halber — sich selbst zugewiesen hat, behalten daneben ihre lokalgemeindliche Bedeutung, wenn sie auch zu Staatsangelegenheiten geworden sind. Die Förderung des Wohnungsbaus oder die Fürsorge für die aus der Reichsversicherung ausgesteuerten Erwerbslosen, die Wohlfahrtspflege überhaupt, sie erfüllen alle neben dem lokalen Interesse an ihrer Verwaltung den Zweck und das Interesse eines größeren Gemeinschaftsverbandes.

legenheiten der Gemeinde „eigen“ und unterstehen der Gemeindegewalt genau so, wie wenn sie ihr ausdrücklich zugewiesen wären.

Hiernach ist die Gemeinde zu definieren als eine vom Staate mit der Herrschaftsgewalt über ein räumlich begrenztes Gebiet bewidmete Selbstverwaltungskörperschaft des öffentlichen Rechts, der die Erledigung aller derjenigen Angelegenheiten pflichtgemäß zusteht, die von lokaler Bedeutung sind und der öffentlichen Betreuung bedürfen, aber von keiner anderen Stelle betreut werden.

Dritter Teil

Die Vorläufer der gemeindlichen Selbstverwaltung in der ständisch beschränkten Monarchie Mecklenburg-Strelitz

Kapitel I

Die ständische Autonomie

Das Gedankengut der gemeindlichen Selbstverwaltung ist in beiden Mecklenburg später zur Verwirklichung gelangt als in den anderen deutschen Bundesstaaten. Diese Tatsache lag begründet in dem Wesen der Staatsform der ständisch beschränkten Monarchie, wie sie beide Mecklenburg bis 1918 bewahrt haben. Für die übergroße Mehrzahl der Stadtgemeinden bestand kein Bedürfnis nach Einführung der gemeindlichen Selbstverwaltung, da sie das Recht der Landstandschaft besaßen, das ihnen neben der Teilnahme am ständischen Landtage und damit auch an der staatlichen Willensbildung eine weitreichende Selbständigkeit im Innern gewährte. Wiederholte Versuche der Landesherren, diese auf ständischen Privilegien beruhenden Vorrechte der Städte zu beschneiden, sind erfolglos geblieben. Im Jahre 1827 gab landesfürstliche Anerkennung den Städten das Recht auf eigenes Regiment im Innern und selbständige Vermögensverwaltung;[1]) damit verzichteten die Landesherren auf weitere Versuche, staatlichen Einfluß in die städtische Verwaltung zu tragen. Lediglich die der heutigen Staatsaufsicht ähnliche Oberaufsicht „zur Verhütung und Abhelfung von Mißbräuchen aller Art und von übler Verwaltung oder schlechter Wirtschaft mit dem Stadtvermögen" blieb der Landesherrschaft weiterhin vorbehalten.[2])

Dieses ständische Recht auf „Selbstverwaltung" hatte indessen mit dem heutigen modernen Institut der Selbstverwaltung begrifflich nichts gemein. Es beruhte nicht auf öffentlich-rechtlicher Grund-

[1]) Kommissarisch-deputatische Verhandlungen auf dem Konvokationstage der Ritter- und Landschaft zu Rostock 1827; vgl. Schlesinger, Staatsrecht, S. 73.

[2]) Schlesinger, a. a. O. S. 73.

lage, sondern auf privatrechtlicher, nämlich dem sogenannten „echten" Eigentum, das seinen Inhaber an der Staatsgewalt beteiligte und so in seinen weiteren Auswirkungen praktisch Paritätsrechte gegenüber dem Landesherrn gewährte. Der „Staat" stand nicht über den Ständen, sondern die Stände waren ein Teil seiner selbst, dem Landesherrn in der Ausübung der Staatsgewalt koordinierte Vertragsparteien.[3]) Das ist die Staatsidee des ständischen Mecklenburg, wie sie der Landesgrundgesetzliche Erbvergleich vom 18. April 1755, die sogenannte Verfassungsurkunde der Herzogtümer Mecklenburg, enthielt.

Die Städte waren sonach als Körperschaften des öffentlichen Rechts Träger einer nur mit ihrer Zustimmung einschränkbaren Selbstverwaltung, Subjekte autonomer Herrschaftsbefugnisse in allen Gemeindeangelegenheiten, „Herren im eigenen Hause".[4]) Auf dem platten Lande nahmen, jeder für sein Gebiet, andere „echte" Eigentümer die öffentliche Gewalt im Innern unbeschränkt für sich in Anspruch, einerseits der Landesherr, andererseits die Ritterschaft. Die geschlossenen menschlichen Niederlassungen im landesherrlichen Domanium und in der Ritterschaft waren keine Gemeinden, sondern Ortschaften, ihre Bewohner keine Staatsbürger, sondern Untertanen ohne irgendwelche öffentlichen Rechte.[5]) Auf diesem Boden erstand für das Gebiet des Domaniums zuerst 1864 in Strelitz, 1869 in Schwerin die Einrichtung der gemeindlichen Selbstverwaltung, wenn auch nur in bescheidenen Formen. Die der Ritterschaft zugehörigen Gemeinden haben eine Selbstverwaltung bis zur Auflösung des ständischen Staates nicht erhalten.

Kapitel II

Die Selbstverwaltung im Domanium

Die Grundgedanken des Freiherrn vom Stein, die Selbstverwaltung den Gemeinden zu gewähren zur Stärkung der individuellen Freiheit und zur Erziehung des Bürgers zur Selbstverantwortung, um ihn *in* den Staat hineinwachsen zu lassen, — diese Grundgedanken haben kaum bei der Geburt der Selbstverwaltung

---

[3]) Schlesinger (a. a. O. S. 32 f.) nennt dies das Recht der Stände auf die Staatsgewalt quoad exercitium, soweit es sich um gemeinsame Angelegenheiten von Landesherrn und Ständen, um „Staats"angelegenheiten handelte.

[4]) Von einer Darstellung der Organisation und Funktionstätigkeit der ständischen Stadtkörperschaften muß hier abgesehen werden.

[5]) Diese standen den Einwohnern der Stadtgemeinden doch immerhin insoweit zu, als sie das aktive Wahlrecht zu den Stadtvertretungen, zuweilen auch für das Bürgermeisteramt besaßen.

in beiden Mecklenburg Pate gestanden. Vielmehr waren es in erster Linie Erwägungen der verwaltungstechnischen Zweckmäßigkeit und der landesherrlichen Finanzpolitik, die zu einer Neugestaltung des bisher den landesherrlichen Domanialämtern übertragenen Armenwesens und zu einer hierdurch veranlaßten Einführung „größerer Selbständigkeit" führten. Das spricht die Präambel zur Großherzoglichen Verordnung betreffend das Armenwesen im Domanium vom 2. August 1864[6]) offen aus: „... Da aber die Amtsbezirke zu ausgedehnt sind, als daß die Beamten immer die erforderliche persönliche Kenntnis von der Lage der Hilfesuchenden haben oder erhalten könnten, dieselben auch nicht die Verwaltung der Unterstützungen zu überwachen vermögen, Wir auch wünschen, eine selbständige Teilnahme der Eingesessenen bei Gewährung und Verwendung dieser Unterstützungen hervorzurufen und zu regeln, so verordnen Wir was folgt . . ."[7])

Dieser Verordnung betreffend die Neuregelung des Armenwesens schloß sich eine Verordnung vom selben Tage an, die die domanialen Ortschaften zu Gemeinden mit eigener Rechtspersönlichkeit erhob und mit beschränkten Selbstverwaltungsrechten bekleidete.[8]) Diese letztere Verordnung ist, mehrfach geändert, bis zur Staatsumwälzung im Jahre 1918 in Kraft geblieben.

a) Jede Ortschaft im Domanium bildete grundsätzlich eine Gemeinde im Sinne der Verordnung. Ihr Bezirk wurde von allen bisher innerhalb der Ortschaftsgrenzen belegenen Grundstücken gebildet (§ 1 DGO). Diese Gemeinden waren entweder Dorfgemeinden oder Guts- (Hof-) Gemeinden; in jeder Ortschaft, in der der Pächter oder Erbpächter die Verwaltung des Armenwesens und die Kostenlast allein übernommen hatte, gingen auf ihn alle Rechte und Pflichten der Gemeinde über; auch wurde er mit dem Schulzenamte betraut (§ 2 DGO). Dieser Typus der Hofgemeinde war keine echte Selbstverwaltungskörperschaft; seiner politischen Gestaltung nach war er der Vorläufer der heutigen strelitzschen Gutsgemeinde.

Voraussetzungen des Erwerbs des Gemeindebürgerrechts waren mecklenburg-strelitzsche Staatsangehörigkeit, Wohnsitz im Gemeindegebiet und selbständige wirtschaftliche Existenz.

b) Die Organisation der Dorfgemeinden, der echten Selbstverwaltungskörperschaften, war folgendermaßen gestaltet:

aa) Die Dorfgemeinde hatte zwei Organe, den Gemeindevorstand und die Gemeindeversammlung (§§ 3, 4 DGO). Der Ge-

---

[6]) Offizieller Anzeiger 1864, S. 49 ff.

[7]) a. a. O. S. 49.

[8]) Dominalgemeindeordnung (DGO) vom 2. August 1864, Offizieller Anzeiger 1864, S. 60 ff. In Mecklenburg-Schwerin wurde eine inhaltsähnliche Gemeindeverfassung für das Domanium eingeführt durch die „Revidierte Gemeindeordnung für die Domanialortschaften" vom 29. Juni 1869 (Rgbl. S. 469 ff.).

meindevorstand, der die Bezeichnung „Schulzenrat" führte, war kollegial gebildet; ihm gehörten der Schulze und zwei mit Pacht, Erbpacht oder Eigentum angesessene Gemeindeglieder, Schöffen genannt, an (§ 3 Ziff. 1 DGO). Alle drei wurden vom landesherrlichen Domanialamte ernannt, der Schulze wurde außerdem vereidigt (§ 3 Ziff. 1 u. 6). Hinsichtlich der Schöffen bestand das Selbstergänzungsprinzip: alle sechs Jahre schied ein Schöffe aus, der Schulze und der übrigbleibende Schöffe präsentierten dem Amte zwei geeignete Kandidaten, von denen das Amt einen auswählte und bestätigte. Das Amt hatte das Recht, beiden Vorgeschlagenen die Bestätigung vorbehaltlich der Beschwerde an die Landesregierung zu versagen. Jedes geeignete Gemeindemitglied war verpflichtet, das Schöffenamt zu übernehmen; zur Ablehnung berechtigten nur die Gründe, die die Ablehnung einer Vormundschaft rechtfertigen (§ 3 Ziff. 5). Der Schulze blieb so lange Mitglied und Vorsitzender des Gemeindevorstandes, als ihn nicht das Domanialamt seiner Würde entsetzte, oder er begründete Entlassung daraus nachsuchte (§ 3 Ziff. 6). Schulze und Schöffen waren Beamte;[9]) sie standen unter Disziplinargewalt.

Der Zuständigkeitsbereich des Gemeindevorstandes erstreckte sich auf alle Gemeindeangelegenheiten, die nicht einer anderen Stelle zustanden (§ 3 Ziff. 1). Insbesondere vertrat der Gemeindevorstand die Gemeinde nach außen, führte die Armenrechnung, die Dorf- und Schulkasse usw. und verwaltete unter geordneter Mitwirkung der Gemeindeversammlung das Gemeindevermögen (§ 3 Ziff. 3).

bb) Die Gemeindevertretung (fälschlich im Gesetze Gemeindeversammlung genannt) war aus überwiegend timokratischen Gesichtspunkten gebildet. Sie wurde nicht als repräsentatives Organ von allen Gemeindebürgern gewählt, sondern kraft Gesetzes zusammengesetzt aus den im Gemeindebezirk ansässigen und selbständigen Besitzern von Grund und Boden, sowie aus den in der Gemeinde wohnenden landesherrlichen und Kirchendienern. Die Bauern und Besitzer größerer Erbpachtstellen usw. waren für ihre Person ipso iure Mitglieder der Vertretung, also auch die Mitglieder des Schulzenrates; die Besitzer kleinerer Erbpachtstellen, der Büdnereien, Mühlen, Schmieden, Krüge usw. wählten dagegen in einer vom Schulzen berufenen Versammlung der Wahlberechtigten eine

[9]) Schlesinger (Staatsrecht, S. 58) hält ohne Angabe von Gründen die Schöffen nicht für Beamte. Das ist nicht einzusehen, da sie doch auch durch Anstellung, Wahl und Bestätigung zusammenwirkend, in einem öffentlichrechtlichen Pflicht- und Gewaltverhältnis zum Staate standen und zur gewissenhaften Wahrnehmung der ihnen übertragenen Geschäfte, zur Treue und Gehorsam gegenüber ihrem Dienstherrn verpflichtet waren. Das Fehlen der Pflicht zur Eidesleistung schließt die Beamteneigenschaft nicht aus.

durch das Dorfstatut zu bestimmende Zahl von Deputierten, die die kleineren Besitzer in der Gemeindevertretung repräsentierten (§ 4 DGO). Ausgeschlossen von der Teilnahme an der Gemeindevertretung und Wahlberechtigung waren alle Frauen, auch wenn sie Besitzerin einer Hofstelle waren, die Unmündigen, sowie Personen, die in Konkurs verfallen oder wegen ehrenrühriger Handlungen verurteilt worden waren. Die Zahl der Mitglieder der Vertretung durfte vierundzwanzig nicht übersteigen. Jedes Mitglied führte in der Regel eine Stimme; ausnahmsweise konnten durch Dorfstatut dem Besitzer eines die übrigen Gehöfte wesentlich an Bedeutung überragenden Grundstückes mehrere Stimmen gewährt werden. Der Schulze führte den Vorsitz, bei seiner Behinderung ein Schöffe (§ 5 Abs. 1). Die Gemeindevertretung war beschlußfähig, wenn mehr als die Hälfte aller Mitglieder, die zum Erscheinen verpflichtet waren — das sind alle außer den landesherrlichen und kirchlichen Beamten —, anwesend waren (§ 5 Abs. 5).

Die Beschlüsse der Gemeinde wurden in ein Dorfbuch eingetragen, das auch das Ortsstatut enthielt (§ 8). Letzteres wurde unter Zuziehung der Gemeindevertretung vom Domanialamte festgestellt und bedurfte der regiminellen Bestätigung (§ 7). Aufgabe des Statutes war es, Bestimmungen über den Zeitpunkt der Einführung der Selbstverwaltung, sowie über sonstige eigentümliche Verhältnisse der Gemeinde und die Rechte und Pflichten ihrer Mitglieder zu treffen, hinsichtlich deren das Gesetz Verschiedenheiten gestattete (§ 7).

Der Geschäftskreis der Gemeindevertretung erstreckte sich auf das Recht, in vielen einzelnen Dingen vom Schulzenrat gefragt zu werden und dessen Beschlüsse durch Zustimmung zu sanktionieren (§ 6); zu den wichtigsten dieser Angelegenheiten zählte die Veränderung der Gemeindefreiheiten, der Erwerb und die Veräußerung von Grundstücken, sowie die Ausschreibung neuer Gemeindeabgaben.

c) Das Gemeindegrundvermögen bestand aus der landesherrlichen Dotation von Gemeindeland und aus sonstigen freiwillig überwiesenen fürstlichen Ländereien und Gebäuden, insbesondere den Armenhäusern (§ 11 DGO). Zum Armenetat, der nach einem festgesetzten Kontributionsmodus gemäß der Steuerkraft des einzelnen aufzubringen war, leistete die landesherrliche Kasse einen regelmäßigen Zuschuß in halber bis zur erforderlichenfalls vollen Höhe des Gemeindeaufkommens (§ 4 der VO betr. Armenwesen).[10])

d) Neben dem Armenwesen zählten zu den Angelegenheiten der Selbstverwaltung z. B. die Instandhaltung der Straßen und öffentlichen Wege, die Verwaltung der Feuerwehr, das Halten von Nachtwächtern u. dgl.

---

[10]) Offizieller Anzeiger 1864, S. 49 ff.

e) Auftragsweise verwaltete der Schulze die Ortspolizei in geringem Umfange (hierher gehörte die Bekämpfung des Landstreicherunwesens insbesondere) und sonstige ihm specialiter zugewiesenen Angelegenheiten (Standesamt, Einquartierung der bewaffneten Macht, Meldewesen).

f) Die Staatsaufsicht wurde vom Domanialamte unter der Oberaufsicht der Landesregierung geführt. Grundsätzlich war allen Gemeindegliedern (nicht aber den übrigen Dorfangehörigen) ein Beschwerderecht gegen Verfügungen der Gemeindeorgane gegeben. Die Beschwerde führte an das Domanialamt; gegen dessen Entscheidung war der Rekurs an die Landesregierung zugelassen.

g) Die praktische Auswirkung dieser domanialen Selbstverwaltung ist innerhalb des halben Jahrhunderts ihrer Geltungsdauer immer gering geblieben. Wenn auch nach der vorstehend dargestellten Organisation die Dorfgemeinden echte Selbstverwaltungskörperschaften waren, so blieben sie doch von der Verwirklichung des gemeindlichen Selbstverwaltungsideals, wie Preußen es annähernd geschaffen hatte, weit entfernt. Die timokratische Organisation des Gemeindevorstandes und der Vertretungskörperschaft, der in der Praxis nur geringe Zuständigkeitsbereich der Gemeindeverwaltung, die aus früheren Zeiten in weitem Umfange von Bestand bleibende Bevormundung durch das Domanialamt — alle diese Merkmale haben eine wirklich gesunde Selbstverwaltung nicht erstehen lassen. Das beweisen auch die Dorfbücher,[11]) die zwar aus den Anfangsjahren häufig von Gemeindesitzungen und Beschlüssen berichten, dann aber immer spärlicher, ja oft nach jahrzehntelanger Pause erst wieder eine Eintragung von meist nichtssagendem Inhalt aufweisen. Der Geist der Selbstverantwortungsfreudigkeit spricht nicht aus ihnen, wie denn überhaupt kommunales Zusammengehörigkeits- und Verantwortungsgefühl kaum geweckt worden, nur vereinzelt hervorgetreten ist in Dörfern, in denen die Persönlichkeit des Schulzen über den Durchschnitt hinausragte und besondere Eignung für ihr Amt bewies.

Kapitel III

Die Selbstverwaltung in der Residenzstadt Neustrelitz

Eine Sonderstellung nahm unter den Städten des Großherzogtums die Residenzstadt Neustrelitz ein. Fürstlicher Wille hatte sie in der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts gegründet und am 26. Mai 1733 zu Stadtrecht erhoben; der Beitritt zum ständischen Ver-

[11]) Von amtlicher Seite ist mir freundlicherweise Einblick in einige Dorfbücher gestattet worden, so in die von Gr.-Nemerow, Holldorf und Petersdorf im Amte Stargard.

bande, im besonderen zum Corps der Landschaft des Stargardischen Kreises, wurde ihr damals wie auch in der Folgezeit verwehrt. So blieb die Stadt domanialuntertänig unter der unbeschränkten Verwaltung der landesherrlichen Regierung; der Magistrat war eine rein staatliche Verwaltungsbehörde mit den Rechten der unteren Lokalgewalt[12]); eine Gemeindevertretung gab es nicht, nur die Altermänner der Gewerke und Zünfte wurden gelegentlich in städtischen Angelegenheiten gehört, ohne zur entscheidenden Teilnahme an der städtischen Willensbildung zugelassen zu werden.

Der Stadtbezirk war in seinem Range den Amtsbezirken der Domanialämter gleichgeordnet; immerhin besaß die Stadt im Gegensatz zu den Ämtern die Eigenschaft einer juristischen Person mit allen Rechten und Pflichten einer solchen (Präambel zur Stadtordnung).

Seit dem Jahre 1870 ungefähr entstanden Bestrebungen in der Bürgerschaft, diesen unfreien Zustand zu ändern und die Erhebung der Stadt zur Selbstverwaltungskörperschaft zu erwirken. Der Landesherr verhielt sich nicht grundsätzlich ablehnend; jedoch konnte man sich über die Formen nicht einigen, unter denen die capitis auctio zur Selbstverwaltungskörperschaft erfolgen sollte. Erst unter dem liberal gesinnten Großherzog Adolf Friedrich V. kam ein Abschluß dieser Entwicklung zustande in Gestalt der landesherrlichen Genehmigung der „Stadtordnung für die Residenzstadt Neustrelitz" vom 19. Juni 1912.[13]) Am 1. Januar 1913 trat die Stadtordnung in Kraft und ist bis zur Verkündung der freistaatlichen Städteordnung vom 29. Juli 1919[14]) in Geltung geblieben.

Diese Stadtordnung beruhte im wesentlichen auf den Grundzügen der preußischen städtischen Selbstverwaltung. Sie führte zwei städtische Körperschaften ein, den Magistrat und die Stadtverordnetenversammlung; es herrschten die Grundsätze der echten Magistratsverfassung. Im einzelnen war die Stadtverfassung folgendermaßen aufgebaut:

a) Die innerhalb des Gemeindebezirks wohnenden Personen waren entweder Bürger oder nur Einwohner (§ 1 StO). Das Bürgerrecht wurde bei Erfüllung gewisser Voraussetzungen (mecklenburg-strelitzsche Staatsangehörigkeit, Ortsansässigkeit, Lebensalter über 25 Jahre) durch Verwaltungsakt, nämlich Verleihung oder Anstellung in städtischen Diensten, erworben (§ 4 StO). Für Einwohner in gesicherter Lebensstellung (§§ 5, 6 StO) bestand eine Rechtspflicht, auf Verleihung des Bürgerrechts beim Magistrate anzutragen; die Erfüllung dieser Pflicht konnte durch Ordnungsstrafen erzwungen werden. Der neu aufzunehmende Bürger mußte

---

[12]) Der Bürgermeister war viele Jahrzehnte lang zugleich fürstlicher Verwaltungsbeamter in den Regierungskollegien.

[13]) Offizieller Anzeiger 1912, S. 267 ff.

[14]) Amtl. Anzeiger 1919, S. 767 ff.

vor dem Magistrate einen körperlichen Bürgereid ableisten, durch den er dem Landsherrn Treue und Ergebenheit, der Ortsobrigkeit Achtung und gewissenhafte Erfüllung seiner Bürgerpflichten schwor (§ 8 StO). Unter bestimmten Voraussetzungen (Entmündigung, Unvermögen zur Zahlung der städtischen Abgaben usw.) ruhte das Bürgerrecht (§ 12) oder ging auch ganz verloren (§ 11) (Verlust der Staatsangehörigkeit, Aufgabe des Wohnsitzes im Gemeindegebiet und rechtskräftige Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte).

b) Gemeindevorstand war der Magistrat. Er war Lokalobrigkeit und als solche das alleinige Organ der Stadt (§ 14 StO). Er setzte sich zusammen aus dem Bürgermeister, einem rechtsgelehrten Mitgliede (Syndikus) und drei Senatoren (§ 15). Der Bürgermeister, der zum Richteramte befähigt sein mußte, wurde vom Landesherrn ernannt (§ 16); die übrigen Magistratsmitglieder wurden als besoldete oder unbesoldete Beamte von der Stadtverordnetenversammlung mit einfacher Stimmenmehrheit gewählt und bedurften der Bestätigung der Landesregierung, der Syndikus sogar der persönlichen Bestätigung des Großherzogs (§§ 17, 18). Die Anstellung erfolgte bei allen Mitgliedern auf Lebenszeit, ausnahmsweise bei Syndikus und Senatoren auf übereinstimmenden Beschluß beider städtischer Körperschaften auf sechs oder zwölf Jahre (§ 19). Die Magistratsmitglieder waren der Disziplinargewalt der Landesregierung unmittelbar unterworfen (§ 19).

c) Die Gemeindevertretung — Stadtverordnetenversammlung — bestand aus 18 Bürgern der Stadt (§ 21). Sie wurde in drei Abteilungen zu je sechs Mitgliedern von den in drei Steuerklassen eingeteilten Bürgern direkt und geheim gewählt (§ 24). Die Wahldauer betrug sechs Jahre für das einzelne Mitglied; alle drei Jahre schied die Hälfte aus und wurde durch Neuwahl ergänzt (§ 27). Das Ministerium war Wahlprüfungsbehörde und entschied auf Einsprüche gegen die Wahl und das Verfahren (§ 39). Die neugewählten Stadtverordneten wurden vom Magistrat eingeführt und mußten einen Stadtverordneteneid leisten (§ 41).

d) Der Schwerpunkt der gemeindlichen Willensbildung lag beim Magistrat, in dessen Händen sich die gesamte Stadtverwaltung vereinigte (§ 59). Für eine bestimmte Zahl und Gattung von Angelegenheiten waren übereinstimmende Beschlüsse von Magistrat und Stadtverordnetenversammlung erforderlich, so bei Veränderungen des städtischen Grundvermögens, bei Verdingung von städtischen Arbeiten, bei der Aufstellung des Haushaltsplanes, bei Änderung der Stadtverfassung, bei der Einleitung von Rechtsstreiten u. dgl. (§ 50 StO). Unüberbrückbare Dissense zwischen beiden Körperschaften waren der zuständigen Abteilung des Ministeriums zu unterbreiten, das irrevisibel entschied (§ 57, Abs. 2). Ein Recht des Magistrats, Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung als

gesetzwidrig zu beanstanden, bestand in der Stadtordnung nicht. Es bedurfte eines solchen Rechts auch nicht, da sämtliche Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung erst durch die Zustimmung des Magistrats Gültigkeit erlangten (§ 51 Abs. 3 StO).

e) Für die Hauptzweige der alltäglichen Verwaltung sah die Stadtordnung die Bildung von Ausschüssen vor, welche aus dem sachbearbeitenden Magistratsmitgliede als Vorsitzendem und einem oder zwei von der Stadtverordnetenversammlung zu bestellenden Stadtverordneten bestehen sollten. Diese Ausschüsse wären dem Magistrat als Obrigkeit verantwortlich (§ 59).

f) Die Polizeiverwaltung blieb als landesherrliche Angelegenheit wie früher dem Magistrate auftragsweise überlassen; seine einzelnen Mitglieder waren verpflichtet, die Handhabung der Polizei unentgeltlich zu übernehmen. Die Kosten der Polizeipflege trug die Stadtkasse (§ 60).

Das Schulwesen blieb unmittelbar landesherrlicher Verwaltung unterstellt (§ 61 Abs. 2). Danach trug auch die landesherrliche Kasse weiterhin die Schullasten, was für die Gemeindefinanzen eine beträchtliche Bevorzugung vor den anderen Städten bedeutete. Der landesherrliche Vorbehalt, eine Schulsteuer einzuführen, ist nie zur Ausführung gebracht worden. Durch den Hinweis auf diese frühere Regelung hat die Stadt Neustrelitz sich bis auf den heutigen Tag vor der Auferlegung von Schullasten zu bewahren gewußt.

g) Die Staatsaufsicht wurde in verhältnismäßig weitem Umfange durch die ressortweise zuständigen Ministerialabteilungen geführt. Außer einem generellen Aufsichtsrecht über die gesamte Verwaltung stand dem Ministerium das Recht zur Genehmigung zu

1. zur Aufnahme von Anleihen aller Art;
2. zur Einführung neuer oder Veränderung städtischer Abgaben aller Art;
3. zu allen Anlagen, welche eine wesentliche Veränderung des baulichen oder gärtnerischen Stadtbildes bewirkten;[15])
4. zu wesentlichen Veränderungen in der Pflasterung der Hauptstraßen, in der öffentlichen Beleuchtung, Wasserversorgung usw.[15]) (§ 67).

b) War nach diesem ganz kurzen Umriß der Gemeindeverfassung der Stadt Neustrelitz die Selbstverwaltung in ihren wesentlichen Grundlagen, so z. B. dem Dreiklassenwahlrecht zur Gemeindevertretung, der beschränkten Fähigkeit der letzteren, auf die Zusammensetzung des Magistrats wie überhaupt auf die städtische Willensbildung maßgebenden Einfluß zu nehmen, noch sehr ver-

[15]) Das Interesse an diesen an sich weniger bedeutenden Angelegenheiten erklärt sich aus dem landesherrlichen Wunsche, die Gestaltung des Stadtbildes in der Residenzstadt maßgebend zu bestimmen.

schieden von der heutigen Form, so genügte doch immerhin die kurze Geltungsdauer der alten Stadtordnung, in der aufblühenden Gemeinde Verantwortungsfreudigkeit und Verständnis für kommunales Leben zu erwecken. Der Übergang vom alten zum neuen Recht vollzog sich darum ähnlich wie in den dem ständischen Verbande angehörigen Städten glatter und reibungsloser als auf dem platten Lande, auf dem die Selbstverwaltung entweder — in der Ritterschaft — völlig unbekannt oder — im Domanium — ein Schatten ohne Leben geblieben war.

Vierter Teil

Die gemeindliche Selbstverwaltung im geltenden Rechte

Kapitel I

Die gesetzlichen Grundlagen der Selbstverwaltung

a) Reichsgesetzlich

Die alte Reichsverfassung vom 16. April 1871 hatte die gesetzliche Regelung der Selbstverwaltung ihrer Natur wegen den Bundesstaaten weiterhin ausschließlich überlassen. Das Gebiet der Kommunalpolitik galt den Schöpfern der Verfassung mit Recht als eine terra integra, in deren Bereich die souveränitätsähnliche Staatshoheit der Bundesstaaten voll aufrechterhalten werden sollte.[1])

Die Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919 schuf auch hier neues Recht. Hatte die alte Verfassung nicht einmal den Bundesstaaten über ihre Staatsform irgendwelche Vorschriften gemacht, so empfanden im Gegensatz dazu die Gesetzgeber der neuen Verfassung die Notwendigkeit, die im Reiche und in den Bundesstaaten erfolgte einheitliche Entwicklung zur parlamentarisch-repräsentativen Demokratie auch von Reichsverfassungs wegen mit bindender Wirkung für alle Staatskörper innerhalb des Reiches zu legalisieren. Dieser in Art. 17 Abs. 1 RV enthaltenen Vorschrift wurde in Abs. 2 mutatis mutandis auch die Gemeindeverfassung teilweise unterstellt, „um die Homogenität des Reiches und seiner einzelnen kommunalen Glieder sicherzustellen".[2]) Wenn auch mit dieser Verfassungsbestimmung auf den ersten Blick nichts über die Selbstverwaltung gesagt zu sein scheint, so befiehlt sie doch, Grundsätze, die für die staatliche Volksvertretung gelten, auf eine Institution anzuwenden, die zweifelsfrei Bestandteil und Organ

---

[1]) Ich gehe bewußt an den Problemen vorbei, die sich an dieser Stelle für die Frage der Souveränität der Länder erheben. Die Grenzen der vorliegend gestellten Aufgabe gestatten eine Abweichung nach der im Text angedeuteten Richtung nicht.

[2]) Denkschrift der Reichsregierung, Entwurf I, Seite 10.

der Selbstverwaltung ist, die Gemeindevertretung. Damit aber befiehlt sie mittelbar auch die Institution selbst und wirkt so nicht nur programmatisch, sondern rechtschaffend.

Eine Zuwiderhandlung der Gemeinden und Gemeindeverbände, sei es mit oder ohne Billigung des die Staatsaufsicht ausübenden Landes, ist daher gegen geltendes Reichsrecht gerichtet und gemäß Art. 13 RV mit Nichtigkeitsfolge behaftet. Auch kann die Reichsregierung die Länderregierungen zur Beseitigung des Mangels gemäß Art. 15 Abs. 3 cit. anhalten. Art. 17 Abs. 2 ist somit ein reichsgesetzlicher Schutz der Selbstverwaltung von weitreichender Wirkung; das ist, soweit ich sehe, bisher nicht erkannt worden.[3])

Schriftsteller und praktische Kommunalpolitiker sprechen heute von reichsgesetzlicher Regelung und Schutz der Selbstverwaltung meist nur in Beziehung auf den Grundrechtsartikel 127 RV. Seine Bedeutung für den Selbstverwaltungsbegriff ist im allgemeinen Teile besprochen worden, ebenso die im heutigen Schrifttum umkämpfte Frage, ob er ein subjektives öffentliches Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände auf Selbstverwaltung begründe. Ich kann mich an dieser Stelle darauf beschränken, diese Frage wiederholt zu bejahen und den Art. 127 ganz allgemein als reichsgesetzliche Grundlage der heutigen Selbstverwaltung mit allen den Ausdehnungen und Beschränkungen anzuführen, wie sie im I. Teile dargestellt sind.

b) Landesgesetzlich

Das Mecklenburg-Strelitzsche Landesgrundgesetz[4]) (LGG.) sichert wie die Verfassung anderer deutscher Länder[5]) „den städtischen und ländlichen Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten unter der gesetzlich geregelten Aufsicht des Staates zu" (§ 40 LGG). Diese Vorschrift will so die Freiheit der Selbstverwaltung nur durch die gesetzlich zugelassenen Eingriffe der Staatsaufsicht beschränkt wissen, nicht dagegen durch gesetzliche Schranken schlechthin. Nach dem allgemeinen Grundsatze von der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung kann aber auch die Staatsaufsicht nur auf gesetzlicher Grundlage ausgeübt werden, mag diese auch immerhin den Charakter einer Generalklausel tragen. Die staatsaufsichtliche Schranke des § 40 LGG ist somit auch stets eine gesetzliche Schranke, die schon durch Art. 127 RV zugelassen ist. Auf der einen Seite sagt § 40 LGG somit weniger als Art. 127 RV,

---

[3]) Auch Peters (Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung, S. 8 ff.) sagt in seinen eingehenden Darlegungen über die positivrechtlichen Grundlagen der Selbstverwaltung darüber nichts.

[4]) Vom 29. Januar 1919 in der Fassung vom 24. Mai 1923, Amtl. Anzeiger 1923, S. 363 ff.

[5]) Art. 70 preuß. VU, Art. 64 Mecklb.-Schwer. Verfassung.

auf der anderen Seite nicht mehr als dieser.[6]) Eine bindende Beschränkung des Strelitzschen Landesgesetzgebers ist daher über die Reichweite des Art. 127 RV hinaus durch § 40 LGG nicht eingetreten. Die Städteordnung[7]) zieht unter den über die Staatsaufsicht getroffenen Vorschriften der staatlichen Betätigung im Selbstverwaltungsgebiete ihrerseits eine Grenze, indem sie jeden Eingriff in die Selbstverwaltung als solchen nur unter den Voraussetzungen des Aufsichtsverfahrens[8]) zuläßt (§ 59 Abs. 2 StO); diese Vorschrift wiederholt jedoch nur — ohne Anspruch auf Sondergeltung — das, was § 40 LGG bestimmt, nämlich die Freiheit der Selbstverwaltung überall dort, wo Staatsaufsicht nicht geübt werden kann.

Den Selbstverwaltungskörperschaften Landgemeinde, Amt, Stadtgemeinde wurde alsbald nach der Staatsumwälzung für jede Gattung besonders eine gesetzliche Grundlage gegeben.[9]) Die erstmalig am 29. Juli 1919[10]) verkündete Städteordnung hatte in der Stadtordnung für die Residenzstadt Neustrelitz vom 19. Juni 1912[11]) wenigstens annähernd ein kommunales Vorbild; aber auch hier ging man ebenso wie bei Landgemeinde- und Amtsordnung auf der Suche nach Vorbildern außer Landes, da diese Gesetze erst aus dem kommunalen Nichts geschaffen werden mußten. Die Städteordnung ist mehrmals geändert und zuletzt unter dem 30. Mai 1923 neu bekannt gemacht worden. Die Landgemeindeordnung vom 13. Februar 1920 gilt heute noch in der Fassung vom 27. Juli 1922;[12]) die inzwischen erfolgten Änderungen sind geringfügig. Die Amtsordnung vom 16. Februar 1920 hat einschneidende Änderungen erfahren, zuletzt durch die Neufassung vom 26. März 1926,[13]) die insbesondere das Amt wieder zur staatlichen Verwaltungsbehörde machte, der ein Kommunalverband angegliedert wurde.

---

[6]) Anders ist die Rechtslage in Mecklenburg-Schwerin: hier ist durch die Gewährleistung der „freien" Selbstverwaltung (§ 64 LVerf.) der Landesgesetzgeber über den Umfang des Art. 127 RV hinaus gebunden worden, die Freiheit der Selbstverwaltung zu achten (vgl. dazu Tatarin-Tarnheyden, „Amtshauptmann", S. 48, der in dieser Frage vor allem auf den materiellen Sinn des Wortes „frei" abstellt; ebenso das Urteil des mecklb.-schwerinschen Staatsgerichtshofs vom 5. 3. 1926 in Mecklb. Zeitschr., Bd. 42, Sp. 530 ff.).

[7]) In der Fassung vom 30. Mai 1923 — Amtl. Anz., S. 461 ff.

[8]) Über dieses siehe Kap. VII, Staatsaufsicht.

[9]) Das entsprach der bislang geübten preußischen Gesetzestechnik; neuerdings enthält der veröffentlichte Entwurf eines preußischen Selbstverwaltungsgesetzes Rahmen- und Inhaltsbestimmungen für Gebietskörperschaften aller Art in einem Gesetze.

[10]) Amtl. Anz. 1919, S. 767 ff.

[11]) Offizieller Anzeiger 1912, S. 267 ff.

[12]) Amtl. Anz. 1922, S. 388 ff.

[13]) Amtl. Anz. 1926, S. 141 ff.

Kapitel II

Die Selbstverwaltungskörperschaften

A. Das Landesgrundgesetz zählt in § 40 als Selbstverwaltungskörperschaften städtische und ländliche Gemeinden, sowie die Verbände der Landgemeindeangehörigen, die Ämter auf. Jeder einzelnen dieser drei Gattungen liegt wie gezeigt eine Spezialgesetzgebung zugrunde; einzelne Gesetze, wie z. B. das Gemeinde- und Amtsabgabengesetz, erstrecken ihre Wirksamkeit auf mehrere Gattungen.

a) Die städtischen Selbstverwaltungskörperschaften betragen der Zahl nach zehn im Landesteil Stargard und eine im Landesteil Ratzeburg; für sie gilt im Gegensatz zum früheren Rechte, das für jede Stadt einzeln ein besonderes Stadtrecht kannte, die Städteordnung vom 29. Juli 1919 / 30. Mai 1923 einheitlich. Städte sind die sieben ehemals dem ständischen Verbande angehörigen Ortschaften Neubrandenburg, Friedland, Woldegk, Burg Stargard, Strelitz, Fürstenberg und Wesenberg, ferner die Landeshauptstadt Neustrelitz, die ebenfalls früher domanialuntertänige Stadt Schönberg und die durch § 4 alter StO zu Städten erhobenen Domanialflecken Mirow und Feldberg.

b) Alle Ortschaften, die nicht unter diese elf zu Stadtrecht liegenden fallen, sind Landgemeinden; ihre Zahl beträgt rund 550. Für sie gilt die Landgemeindeordnung vom 27. Juli 1922.

c) Das Territorium des ganzen Freistaates ist mit Ausnahme des städtischen Gebietes in drei Ämter eingeteilt: und zwar in das Amt Strelitz aus den Bezirken der früheren Domanialämter Strelitz, Mirow und Feldberg, das Amt Stargard aus dem Bezirke des gleichnamigen Domanialamtes und das Amt Schönberg aus dem Bezirke der früheren landesherrlichen Landvogtei Schönberg für das Gebiet des Landesteils Ratzeburg[13a]) (vgl. § 1 Abs. 2 AO).

Die Ämter sind nach dieser Struktur Landkreise im engsten Sinne des Wortes: keine Stadt, sei sie auch noch so klein, ist in den Kommunalverband „Amt" miteinbezogen; alle Städte sind „amtsfrei". Im Gegensatz zu dieser Regelung unterscheiden die preußischen und mecklenburg-schwerinschen Gemeinderechte scharf zwischen kreis(amts)untertänigen und kreis(amts)freien Städten. In Preußen entscheidet die Höhe der Einwohnerzahl (in den östlichen Provinzen unter 25 000, im Westen unter 40 000 und 60 000) über die Zugehörigkeit zum Landkreisverbande; in Mecklenburg-Schwerin sind durch ausdrückliche Vorschrift (§ 1 Abs. 2 AO) die Städte

[13a]) Der Landesteil Ratzeburg war als säkularisiertes Bistum in den ständischen Verband nicht aufgenommen und wurde praktisch bis 1906 absolut regiert.

Rostock, Schwerin, Wismar und Güstrow dem Amtsverbande nicht eingegliedert worden; alle anderen Städte sind amtsuntertänig.

Die strelitzsche Regelung, die im gesamtdeutschen Gemeinderecht einzig dasteht, ist zurückzuführen auf die Bestrebungen der Städte, ihre aus den ständischen Zeiten überkommene Selbständigkeit möglichst rein zu bewahren. Die Städte haben sich bei der Gestaltung des nachrevolutionären Gemeinderechts zwar durchsetzen können, aber — wie man heute wohl sagen kann — zu ihrem eigenen Schaden. Wenn ihnen auch steuerliche Vorteile in verschiedener Beziehung aus dieser unabhängigen Stellung erwuchsen (z. B. durch höhere Anteilsüberweisungen aus den Reichs- und Landessteuern, durch umfassendere eigene Steuerhoheit),[14]) so waren sie doch andererseits isoliert und für die Erfüllung mancher Zweige ihrer Aufgaben zu wenig leistungsfähig geblieben. Alle diejenigen Aufgaben, die ihrer über den lokalen Kreis hinausgehenden Bedeutung oder ihres finanziellen Bedarfsumfanges wegen auf stärkere Schultern hätten gelegt werden müssen, sind entweder unvollkommen betreut worden oder haben die Städte über ihre Leistungskraft hinaus in Schulden gestürzt; das gilt insbesondere von der Erfüllung von Wohlfahrts- und Hygieneaufgaben, wie Errichtung und Unterhaltung von Krankenhäusern und dgl.

Eine innere Berechtigung für die Aufrechterhaltung der Amtsfreiheit für alle Städte[15]) bestand 1919 so wenig wie heute. Eine gesunde Regelung würde in der Überlieferung aller Städte mit Ausnahme der wirtschaftlichen und auch kulturellen Zentren Neustrelitz und Neubrandenburg in die Amtszugehörigkeit zu erblicken sein, wie sie mehrere praktische Kommunalpolitiker, die nicht von überlebten Sentiments beherrscht werden, seit langem angestrebt haben. Die neuen Entwürfe zur Städteordnung und Änderung der Amtsordnung haben indessen eine Änderung des bestehenden Zustandes noch nicht beabsichtigt.

d) Der Gemeindebezirk wird in Stadt- und Landgemeinden einheitlich gebildet durch alle Grundstücke, die bei Erlaß der Gemeindeordnungen dem Gemeindebezirke bis dahin angehört haben. Gehört ein Grundstück weder einem Stadt- noch einem Landgemeindebezirk zu, so ist es im Zweifel dem Landgemeindebezirk zuzuweisen (§ 3 Abs. 3, 5 LGO). Veränderungen der Gemeindebezirke können durch Vereinigung oder Abtrennung mit oder ohne Neubildung eines Bezirkes erfolgen; zu ihrer Durchführung ergeht nach Anhörung der Beteiligten (das sind Gemeindeorgane wie auch die privatrechtlich berechtigten Einzelnen) ein Beschluß des Staatsrates, ausnahmsweise in Sonderfällen bei Landgemeinden

[14]) Vgl. Kap. IX, Gemeindefinanzrecht.

[15]) Diese Berechtigung soll aus den im Text angedeuteten Gründen für Neustrelitz und Neubrandenburg nicht in Zweifel gezogen werden.

nach erfolgter Zustimmung der Beteiligten ein Beschluß des Amtsausschusses. Die Veränderungen sind im Amtlichen Anzeiger durch das Ministerium des Innern bekanntzumachen (§§ 5 StO, 5 LGO). Die Entscheidung von Streitigkeiten über bereits bestehende Grenzen der Gemeindebezirke weisen beide Gemeindeordnungen übereinstimmend dem Verwaltungsstreitverfahren zu (§§ 6 StO, 4 LGO). Eine Veränderung der Amtsbezirke erfolgt durch Landesgesetz (§ 3 AO).

B. Neben den „echten" gemeindlichen Selbstverwaltungskörperschaften lassen beide Gemeindeordnungen sowie die Amtsordnung die Bildung von gemeindlichen Zweckverbänden zu. Diese sind indessen keine Gemeinden, da sie eigene Gebietshoheit nicht besitzen und Selbstverwaltung nicht mit allgemeiner, sondern nur mit zweckbegrenzter, durch die Satzung festumrissener sachlicher Zuständigkeit üben können. Die Bildung eines solchen Zweckverbandes kann in der Absicht der Erfüllung eines allgemein kommunalen oder auch eines rein wirtschaftlichen Zweckes vor sich gehen; nur muß der Zweck stets fest bestimmt sein. Die Gründung des Verbandes ist in die freie Entschließung der beteiligten Kommunen gelegt; ausnahmsweise läßt die Landgemeindeordnung in § 51 und die Amtsordnung in § 45 auf Antrag des Amtsausschusses die zwangsweise Anordnung des Zusammenschlusses mehrerer Landgemeinden bzw. mehrerer Ämter und Stadtgemeinden oder einzelner dieser Gemeinden untereinander zu einem Zweckverbande zu; diese Anordnung erfolgt unter der Voraussetzung, daß das öffentliche Interesse den Zusammenschluß erfordert, durch das Ministerium des Innern (§ 51 LGO) bzw. durch den Staatsrat (§ 45 Abs. 3 AO). Musterbeispiele für die Zwangsbildung sind Wege- und Feuerlöschverbände, deren Gründung gelegentlich vom Ministerium angeordnet worden ist.

Verbandsmitglieder der Zweckverbände können neben allen Arten von gemeindlichen Bildungen auch wieder Zweckverbände sein, sofern sie einander nicht übergeordnet sind[16]) (§§ 63 StO, 51 LGO, 45 AO). Die Rechtsverhältnisse der Verbände sind durch eine Satzung festzustellen, für die das Gesetz (§§ 54 LGO, 47 AO) gewisse Normen aufstellt, im übrigen aber freie Vereinbarung zuläßt. Die Normen bieten inhaltlich keine Besonderheiten gegenüber dem gesamtdeutschen Kommunalrecht.

Die Satzung des Zweckverbandes unterliegt ebenso wie die von den Beteiligten getroffene privatrechtliche und öffentlichrechtliche Auseinandersetzung und Regelung der Verhältnisse bei Gründung, Veränderung oder Auflösung des Verbandes der Bestätigung durch das Ministerium des Innern (§§ 63 Abs. 2 StO, 52 LGO, 45, 46

---

[16]) Ausgeschlossen ist danach die Verbandsbildung zwischen Amt und einer oder mehreren in demselben Amtsbezirk belegenen Landgemeinden.

Abs. 1 AO). Ausnahmsweise wird die Satzung nach Anhörung der Beteiligten durch den Staatsrat festgesetzt, wenn sie im Wege freier Vereinbarung nicht zustande kommt (§§ 53 LGO, 46 Abs. 2 AO). Ministerielle Bestätigung und Beschluß des Staatsrates haben konstitutive Wirkung.[17])

Die Auflösung eines Zweckverbandes kann durch das Ministerium nicht erzwungen werden; immerhin erscheint es zulässig, sie im Wege der Staatsaufsicht zu verfügen, wenn die notwendigen Voraussetzungen zum Einschreiten der Aufsichtsbehörde gegeben sind.[18]) Die strelitzsche Praxis weist, soweit ich sehe, noch kein Beispiel für eine Auflösung durch die Aufsichtsbehörde auf.

Kapitel III

Die Zugehörigkeit zur Selbstverwaltungskörperschaft

Die Keimzellen der Selbstverwaltungskörperschaft bilden die Einzelnen, deren Zugehörigkeit zur Körperschaft in der Herstellung und Aufrechterhaltung gebietlicher Beziehungen begründet wird.

a) Den Stadtgemeinden gehören alle diejenigen Individuen zu, welche innerhalb des Stadtbezirkes ihren Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt besitzen. Der Begriff des Wohnsitzes kann aus dem bürgerlichen Rechte als der Mittelpunkt der Lebensinteressen übernommen werden. Über diesen Zustand der einfachen Gemeindeangehörigkeit hinaus gewährt die Städteordnung das Bürgerrecht an alle diejenigen, welche

1. Angehörige des Deutschen Reiches sind,
2. das zwanzigste Lebensjahr vollendet haben und
3. mindestens drei Monate lang innerhalb des Stadtbezirks ihren Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt genommen und aufrechterhalten haben (§ 10 StO).

Im Gegensatz zum früheren Rechte fällt damit das Bürgerrecht dem einzelnen nicht mehr durch gebundenen Verwaltungsakt, sondern ipso jure in dem Zeitpunkt an, in dem die gesetzlichen Voraussetzungen mit oder ohne auf den Erwerb des Bürgerrechts zielenden Willen des einzelnen als erfüllt anzusehen sind.[19]) Die alte Unterscheidung zwischen Einwohner und Bürger ist indessen theoretisch aufrechterhalten geblieben: alle Ausländer, Wahlunmündigen

[17]) In Preußen schreibt das Zweckverbandsgesetz vom 19. Juli 1911 (GS S. 115 ff.) § 1 Satz 2 den Beschluß des Kreis- bzw. Bezirksausschusses als konstitutiven Gründungsakt vor.

[18]) Vgl. Kapitel VII, Staatsaufsicht.

[19]) Vgl. die für die Stadt Neustrelitz ehemals gültigen Ausführungen auf S. 33 ff.

und diejenigen, die noch nicht drei Monate gemeindeansässig sind, sind nur Einwohner im früheren Sinne.

Die Gemeindeangehörigkeit berechtigt zunächst gemäß § 8 StO zur Mitbenutzung der öffentlichen Einrichtungen und Anstalten der Stadt und zur Teilnahme an den Nutzungen und Erträgen des Gemeindevermögens. Diesen Berechtigungen entspricht die Pflicht zur Tragung der Gemeindelasten. Auch das Bürgerrecht hat einen doppelten Inhalt: der positiven Substanz, dem Rechte auf Teilnahme an allen städtischen Wahlen, steht die Pflicht gegenüber, ein unbesoldetes Amt in der Stadtgemeinde zu übernehmen und drei Jahre lang zu führen, ferner bei amtlichen Zählungen und dergleichen unentgeltliche Hilfeleistungen auszuführen (§ 14 StO).

b) In gleicher Weise ist für die Landgemeindeordnung die Begründung der Gemeindeangehörigkeit und der Anfall des Gemeindebürgerrechts geregelt, jedoch mit der Maßgabe, daß an die Stelle der Wohnsitzdauer von drei Monaten, die dem Anfall vorausgeht, eine solche von zwölf Monaten tritt (§§ 6, 9 LGO). Über die Bürgerpflichten trifft § 12 LGO dieselben Vorschriften wie § 14 StO für die städtischen Bürger.

c) Nach den Bestimmungen der Landgemeindeordnung regelt sich auch der Erwerb der Eigenschaft, Amtsinsasse mit den Rechten und Pflichten eines solchen zu werden. Voraussetzung des Anfalls des Amtsbürgerrechts ist ebenfalls ein Aufenthalt von zwölfmonatiger Dauer im Amtsbezirke, der jedoch in verschiedenen Gemeinden desselben Amtes verbracht sein kann (§§ 6, 7 AO).

d) Ein Ehrenbürgerrecht kennt übereinstimmend mit dem Gemeinderecht der Nachbarstaaten (§ 6 der preuß. östl. StO, § 10 mecklb.-schwer. StO) nur die Städteordnung; die Verleihung erfolgt auf Beschluß einer Zweidrittelmehrheit der Stadtverordnetenversammlung an Personen, die sich um die Stadtgemeinde außergewöhnliche Verdienste erworben haben (§ 12 StO).

e) Die Gemeindeangehörigkeit erlischt mit der Aufhebung des Wohnsitzes im Gemeindegebiet; von der Ausübung des Bürgerrechts ist überall einheitlich ausgeschlossen, wer entmündigt worden ist oder infolge rechtskräftigen Urteils der bürgerlichen Ehrenrechte ermangelt (§§ 11 StO, 10 LGO).

Kapitel IV

Die Verfassung der Selbstverwaltungskörperschaft

a) Das organschaftliche Recht

Wie jeder Personenverband, so bedarf auch die Gemeinde eines einheitlichen Verbandswillens, mit dem ihr Dasein und ihr Tätigwerden innerhalb der Rechtsordnung bestimmt und ausgedrückt

wird. Dieser einheitliche Verbandswille wird gebildet durch ihre Organe, ohne die sie wie der Staat auch „eine unvollziehbare Vorstellung, gleichbedeutend mit der Anarchie, bleibt".[20]) Der Organwille wird Gesamtwille, sein Ausdruck Gesamthandlung selbst; Gesamt- und Organwille sind wesenseins.

Träger und Bildner des organischen Willens ist letzten Endes immer das Individuum, entweder allein oder in der Mehrheit, den anderen Individuen entweder gleichgestellt oder über sie hinausgehoben oder ihnen unterworfen. Je nachdem den Organen ihre Organstellung unmittelbar durch die Verfassung des Verbandes selbst verliehen ist mit der Wirkung, daß sie nur dem Verbande als solchem unmittelbar verpflichtet sind, oder aber die Organstellung abgeleitet, ihre Träger direkt oder indirekt einem anderen, besser qualifizierten Organe untergeordnet sind, teilt Georg Jellinek[21]) die Staatsorgane in unmittelbare und mittelbare ein.

Der Entstehungsgrund der unmittelbaren Organe liegt entweder in Tatsachen, denen die Rechtsordnung juristische Erheblichkeit zugewiesen hat, oder in einem „rechtlich geordneten Zeugungsakt",[22]) bei dem eine bereits mit Organqualität behaftete Persönlichkeit in verfassungsmäßig geordnetem Verfahren neue Organe hervorbringt. Dem ersten Typus dient als Beispiel im demokratischen Staate die Bindung des Stimmrechts an Staatsangehörigkeit, Lebensalter, Geschlecht, Steuerzensus oder dergl.; der zweite findet sich überall da ausgedrückt, wo aus der aktiven Organtätigkeit des einen Organs ein anderes hervorgeht, z. B. das Staatsoberhaupt aus der Wahl des Staatsvolkes, der Gemeindevorstand aus der Wahl der Gemeindeversammlung oder -vertretung.

Das Hinzutreten des repräsentativen Momentes teilt die Organe dem Grade nach; ein Organ erster Ordnung besteht ohne Mitwirkung anderer Organe, bei Vorhandensein rechtlich erheblicher Tatsachen. Organe zweiter und höherer Ordnung entstehen durch Tätigwerden anderer Organe und repräsentieren die sie schaffende Gradstufe.[23])

---

[20]) Georg Jellinek: Allgemeine Staatslehre, S. 544.
[21]) G. Jellinek, a. a. O., S. 545 ff.
[22]) G. Jellinek, a. a. O., S. 545.
[23]) Georg Jellinek (Allgem. Staatslehre, S. 566 ff.) sieht danach das Wesen der Repräsentation in der schöpferischen Beziehung eines primären zu einem sekundären Organ, aus der eine rechtliche Einheit des Willens des Repräsentanten und des Repräsentierten hervorgeht. Diese rein juristische Konstruktion ist heute unter rechtsphilosophischem Einflusse verlassen worden: so erklärt Tatarin-Tarnheyden (bei Anschütz-Thoma, Handb. d. dtsch. Staatsrechts, S. 414) die Repräsentation für einen sozialen Vorgang, kraft dessen ein nicht als soziale Einheit Wahrnehmbares durch ein anderes soziales Substrat gegenwärtig gemacht und so der Repräsentant Träger einer übergeordneten Werteinheit wird, die durch die Repräsentation erst wahrnehmbar gemacht wird. Ähnlich sieht Carl Schmitt (Verfassungslehre S. 209 ff.) die Repräsen-

Im demokratisch organisierten Verbande, auf den die folgende Darstellung beschränkt bleiben soll, hat die Verbandsordnung jedem Individuum eine Organstellung von gleicher Qualität oder besser gesagt ein gleichwertiges subjektives Mitgliedschaftsrecht innerhalb eines organschaftlichen Kollegiums zuerkannt; das Individuum hat den Anspruch erhalten, zur Organtätigkeit zugelassen zu werden. Im oben[24]) entwickelten System der subjektiven öffentlichen Rechte gehört dieser Anspruch dem status der aktiven Zivität an: er ist konkret, dient dem Individualinteresse[25]) und genießt einen Rechtsschutzanspruch. Die so zuerkannte Organstellung ist ihrem Grade nach erster Ordnung, „primär". Auch in den höheren Stufen des organischen Aufbaus bleibt das Recht auf Zulassung zur Organtätigkeit als konkreter geschützter Anspruch erhalten; hier aber verneint die Rechtsordnung das Individualinteresse: sie gewährt und schützt den Anspruch nicht mehr für das Individuum an sich, sondern nur in seiner Eigenschaft als Organträger, nur im Verbandsinteresse. Der Anspruch auf Zulassung zur Organtätigkeit ist darum außer im Bereiche der ersten Ordnung nicht subjektives öffentliches Recht, sondern Reflexwirkung der objektiven Rechtsordnung.

Im heutigen mecklenburg-strelitzschen Gemeinderecht kennen wir vier Erscheinungsformen kommunaler Organschaft:

1. die Gesamtheit der stimmberechtigten Gemeindebürger;
2. die Gemeindevertretung;
3. den Gemeindevorstand;
4. das Gemeindeoberhaupt.

Die ersten drei Formen zeigen unmittelbare Organe in reiner Prägung; in der vierten Form ist der Charakter des unmittelbaren Organs nur noch unvollständig erhalten. Nur bei der ersten Form,

---

tation als die in einer höheren Wertsphäre vor sich gehende Sichtbarmachung und Vergegenwärtigung eines unsichtbaren Seins — des zu repräsentierenden Staatsvolkes — durch ein öffentlich anwesendes Sein.

Die Auffassung G. Jellineks wird besonders bekämpft von Leibholz (Das Wesen der Repräsentation, S. 110 ff.), der den wesentlichen Fehler der juristischen Betrachtungsweise Jellineks in der Konstruktion einer rechtlichen Einheit der repräsentierten und der repräsentierenden Person erblickt. Leibholz setzt — in Übereinstimmung mit Tatarin-Tarnheyden, a. a. O., und C. Schmitt, a. a. O., — dagegen die „Duplizität der personellen Existenz Repräsentant und Repräsentierter" als ein jeder Repräsentation immanentes Merkmal fest; für ihn ist die Repräsentation die Produktion eines zunächst nicht vorhandenen geistigen Wertes in der Realität (S. 110, 25 ff.).

Für den Gegenstand der vorliegenden Arbeit sollen diese Hinweise auf den heutigen Stand der Begriffslehre von der Repräsentation genügen.

[24]) S. 15 ff.

[25]) Der zum Schlagwort gewordene Ausdruck „Selbstbestimmungsrecht" meint das Individualinteresse, hinter dem das Verbandsinteresse zurücktritt.

der Gemeindebürgerschaft, geschieht der Anfall des organschaftlichen Rechts bei Vorhandensein rechtserheblicher Tatsachen ipso jure: diese Tatsachen sind

1. die reichsdeutsche Staatsangehörigkeit,
2. die Vollendung des zwanzigsten Lebensjahres,
3. die Herstellung und Aufrechterhaltung räumlicher Beziehungen zum Gemeindegebiet.

Bei den anderen drei Formen vollzieht sich der organschaftliche Rechtserwerb durch geordneten Kreationsakt, den das erstgenannte Organ, die Gemeindebürgerschaft, oder deren Repräsentation, die Gemeindevertretung, in gesetzlich geregelter Wahlhandlung ausführt: die Mitglieder der Vertretung, des Vorstandes und das Oberhaupt selbst werden gewählt. Ist ein Wahlprüfungsverfahren vorgesehen, so fällt das organschaftliche Recht dem Gewählten mit der rechtskräftigen Feststellung der Gültigkeit der auf ihn gefallenen Wahl an.

Dem Grade nach ist nur die Gesamtheit der Gemeindebürger ein primäres Organ entsprechend dem in den Gemeindeverfassungsgesetzen enthaltenen Grundgedanken, daß alle Gemeindegewalt vom Gemeindevolke ausgehe. Die anderen drei Organe sind höherer Ordnung, und zwar sekundär, wenn sie wie die Gemeindevertretung und das Oberhaupt von der Gesamtheit der Gemeindebürger gewählt werden, tertiär, wenn sie wie die beisitzenden Mitglieder des Gemeindevorstandes von der Vertretung erwählt werden.

Eine Sonderstellung nimmt auch im System der organschaftlichen Rechte der mecklenburg-strelitzsche Landrat als Vorsitzender des Amtsausschusses ein. Die Amtsordnung bestimmt in § 26 den Landrat, der prima facie Staatsbeamter ist, zum geborenen Vorsitzenden des Amtsvorstandes; die kommunale Organeigenschaft ist hier verbunden mit staatlicher Organqualität. Jellinek[26]) nennt diese Erscheinungsform ein potenziertes Organ.

Den Gegensatz zu den vorstehend dargestellten unmittelbaren Organen, die gleichberechtigt nebeneinander, keines dem anderen subjiziert, bestehen, bilden wie eingangs erwähnt die mittelbaren Organe, die ihre Organeigenschaft von ihnen übergeordneten, vorgesetzten Organen ableiten. Sie gehören nicht in den eigentlichen Bereich der Gemeinde *verfassung* hinein, sondern in den der Gemeinde *verwaltung*; aller durch sie in Erscheinung tretender gemeindlicher Wille ist nicht ursprünglicher, sondern „in Vertretung" oder „im Auftrage" gebildeter zweitklassiger Wille.[27]) Die Rechtsgrundlage der mittelbaren Organschaft ist entweder

[26]) a. a. O., S. 547.

[27]) Hieran zeigt sich die Verschiedenheit der Begriffe „Repräsentation" und „Organschaft". Die mittelbaren Organe sind keine Repräsentanten; ihre Wertstellung ist nicht integrierend. Das hebt auch Tatarin-Tarnheyden, a. a. O., S. 415, hervor.

öffentlichrechtlicher Dienstvertrag oder gesetzliche Dienstpflicht. Die Betätigung der mittelbaren Organschaft ist zudem in der Regel durch einen gesetzlich[28]) geordneten Zuständigkeitskreis abgegrenzt, während die unmittelbaren Organe in allen Angelegenheiten der Gesamtpersönlichkeit grundsätzlich allzuständig sind.[29])

Das passive Wahlrecht ist kein organschaftliches Recht, sondern nur Inhalt des Anspruchs auf Erwerb eines Organrechtes oder auf Mitgliedschaft in einem organschaftlichen Kollegium. Die im Gesetze den Gemeindebürgern mehrfach[30]) auferlegte Verpflichtung, unbesoldete Ämter in der Gemeindeverwaltung zu übernehmen, bildet eine pflichtgebundene Anwartschaft auf den Erwerb und die Ausübung des organschaftlichen Rechts.

Der Verlust des Organrechtes, soweit dieses — innerhalb der ersten Ordnung — ein subjektives Mitgliedschaftsrecht ist, tritt ein bei Wegfall der vorausgesetzten rechtserheblichen Erwerbstatsachen, z. B. durch Fortzug aus dem Gemeindegebiet, sowie bei Auftreten von erheblichen Tatumständen, wie Entmündigung, rechtskräftige Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte (§§ 11 StO, 10 LGO, 7 AO).[31]) Zeitablauf, Verzicht, rechtskräftige Disziplinierung und Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte führen innerhalb der höheren Ordnungen ebenfalls den Verlust herbei.

Das organschaftliche Recht ruht für die Soldaten während der Dauer ihrer Zugehörigkeit zur Wehrmacht, nicht dagegen für die keinen Waffendienst übenden Militärbeamten (§ 36 Abs. 3 des Reichswehrgesetzes vom 23. März 1921).[31a])

b) Die Organe im einzelnen

1. Die Gesamtheit der stimmberechtigten Gemeindeangehörigen bildet die Grundlage des organischen Aufbaues. Der Erwerb der Gemeindeangehörigkeit geschieht, wie oben dargestellt, durch die Herstellung und Aufrechterhaltung räumlicher Beziehungen zum Gemeindegebiet. Die Gemeindeangehörigkeit ist Voraussetzung zum Erwerbe des Bürgerrechts, das bei Vorliegen der vom Gesetze bestimmten erheblichen Tatsachen dem Gemeindeangehörigen kraft Gesetzes anfällt; diese Rechtstatsachen sind

---

[28]) Hierher rechne ich auch Dienstanweisungen und Verwaltungsverordnungen jeder Art.

[29]) Das gilt unabhängig davon, wie die Zuständigkeit unter die unmittelbaren Organe im einzelnen verteilt ist, insbesondere ob die Vermutung der Zuständigkeit innerhalb des Verteilungssystems für ein bestimmtes Organ, etwa für die Gemeindevertretung, spricht.

[30]) §§ 14 StO, 12 LGO, 29 AO.

[31]) Das folgt schon aus § 33 StrafGB, unabhängig von den Vorschriften der Gemeindegesetze.

[31a]) RGBl. 1921, S. 329.

1. deutsche Reichsangehörigkeit (unmittelbare oder wie im Regelfalle mittelbare),
2. Vollendung des zwanzigsten Lebensjahres und
3. Aufenthalt von mehrmonatiger Dauer innerhalb des Gemeindegebietes (in den Städten drei, in Landgemeinden und Dörfern zwölf Monate).

Abweichend vom früheren Rechte wird hiernach nicht mehr die mecklenburg-strelitzsche Landesangehörigkeit als Voraussetzung für den Erwerb des Gemeindebürgerrechts gefordert. Diesen Verzicht hat die Reichsverfassung geboten; mit der Vorschrift des Art. 110 Abs. 2 ist die Bindung des Stimmrechts in Land und Gemeinde an die Staatsangehörigkeit des Landes untersagt worden. Die Vollendung des zwanzigsten Lebensjahres wird in Parallele zum Wahlrecht in Reich und Land gefordert (Art. 22 RV und auf diesen verweisend § 6 LandesgrundGes). In Anlehnung an die in Art. 17 Abs. 2 RV ausgesprochene Ermächtigung ist der Erwerb des Stimmrechts an eine mehrmonatige Aufenthaltsdauer im Gemeindebezirke geknüpft worden (§§ 10 I Ziff. 3 StO, 9 Ziff. 3 LGO, 7, I und III AO). Der verhältnismäßig größere Anteil des einzelnen an der Willensbildung in Landgemeinden und Amtern rechtfertigt die Erhöhung der Aufenthaltsdauer auf die nach Art. 17 Abs. 2 RV höchstzulässige Spanne von zwölf Monaten.

2. Als nächsthöhere Schicht im organischen Aufbau erscheint die Repräsentation der Gesamtbürgerschaft, die Gemeindevertretung. Sie geht gemäß der Vorschrift des Art. 17 Abs. 2 RV in Städten, Landgemeinden und Ämtern[32]) übereinstimmend hervor aus den allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Wahlen der Gemeindebürger (§§ 17 StO, 16 LGO, 11 AO). Es gelten die Grundsätze der Verhältniswahl (§§ 17 StO, 16 Abs. 1 LGO, 11 AO); in Städten und Ämtern sind Listenverbindungen zugelassen (§ 17 Abs. 2, StO, § 11 AO).[33]) Das Wahlergebnis wird vom Gemeindevorstand festgestellt und öffentlich bekannt gemacht; jedem Gemeindebürger steht der binnen zwei Wochen nach der Bekanntmachung ein-

[32]) Art. 17 Abs. 2 RV meint mit „Gemeinde", wie Anschütz (Komm. zu Art. 17 Anm. 6) behauptet, nur die Ortsgemeinde, nicht den Gemeindeverband. Das mag der Absicht des Gesetzgebers (vgl. die bei Anschütz a. a. O. zitierten Verhandlungen im Verfassungsausschuß Protokolle S. 441 u. Plen S. 1258) entsprochen haben; aus dem Wortlaute des Art. 17 Abs. 2 ist eine solche Begrenzung nicht zu entnehmen, da der Begriff der Gemeinde im weiteren Sinne auch den Gemeindeverband umfaßt (vgl. oben S. 24 ff.).

[33]) Wie für die Wahlen zum Landtage (§ 49 Landtagswahlordnung vom 8. Februar 1919 — Amtl. Anz. 1919, S. 207) gilt auch für die Gemeindewahlen das System d' Hondt (z. B. § 38 der Wahlordnung für die Landgemeinden vom 19. März 1920 — Amtl. Anz. 1920, Nr. 49 — § 53 II Wahlordnung für die Amtstage vom 3. Mai 1926 — Amtl. Anz. 1926, S. 257).

zulegende Einspruch beim Gemeindevorstand zu. Über den Einspruch beschließt die Gemeindevertretung; ihr Beschluß unterliegt auf Antrag der Nachprüfung im Verwaltungsstreitverfahren (§§ 20 StO, 17 LGO, 14 AO). Die Wahldauer der Gemeindevertretung währt in den Städten drei Jahre, in den Landgemeinden und Ämtern sechs Jahre (§§ 18 I StO, 16 LGO, 12 AO). Die Zahl der Mitglieder der Gemeindevertretung beträgt in den Städten mindestens elf, höchstens einundzwanzig (§ 16 StO), in den Landgemeinden einschließlich der Mitglieder des Gemeindevorstandes mindestens drei, höchstens elf (§ 15 LGO), in den Ämtern einschließlich der Mitglieder des Amtsausschusses, jedoch mit Ausnahme des vorsitzenden Landrates, achtzehn (§ 11 AO).

Das Recht der Mitgliedschaft fällt dem Gewählten an mit der für ihn rechtskräftigen Feststellung des Wahlergebnisses, hilfsweise mit der rechtskräftigen Entscheidung des Wahlprüfungsverfahrens. Abgesehen vom freiwilligen Verzicht kann das Mitgliedschaftsrecht nur unter den gesetzlich bestimmten Voraussetzungen vor Ablauf der Wahlperiode verloren werden; das sind rechtskräftige Entmündigung (Verhängung der vorläufigen Vormundschaft gemäß § 1906 BGB genügt nicht), Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte, Verlust der Reichsangehörigkeit und endlich Fortzug aus dem Gemeindegebiet.

In den Städten dürfen die Mitglieder der Gemeindevertretung niemals zugleich Mitglieder des Gemeindevorstandes sein (§ 17 Abs. 3 StO). Dagegen sind in den Landgemeinden die Vorstandsmitglieder stets auch notwendige Mitglieder des Gemeinderates (§ 15 Abs. 1 LGO). Nach der Amtsordnung ist der Landrat notwendiges Mitglied und geborener Vorsitzender des Amtstages (§ 10 AO); die beisitzenden Amtsausschußmitglieder können zugleich Mitglieder des Amtstages sein (§ 23 AO).

Die Mitglieder der Gemeindevertretung sind Vertreter der gesamten Einwohnerschaft; sie sind nirgendwo an die Weisungen ihrer Wähler oder Wahlorganisationen gebunden.[34]) Die Ausübung des Mandats unterliegt wie in den Parlamenten des Reiches[35]) und der Länder[36]) lediglich der Selbstverantwortlichkeit seines Trägers, ist also nicht imperativ. Dieser Gedanke hat in der gemeindlichen Praxis in Mecklenburg wie auch anderswo nur schwer Boden gefunden; erfahrungsgemäß beansprucht der kommu-

[34]) So ausdrücklich § 30 Abs. 3 StO. Die Landgemeinde- und Amtsordnungen enthalten Vorschriften hierüber nicht; jedoch sind nach den allgemeinen Grundsätzen, die das deutsche Staatsrecht über die Freiheit der Entschließung der Vertretungsmitglieder aufgestellt hat, auch die Mitglieder des Gemeinderates und des Amtstages als selbstverantwortliche Mandatare anzusehen.

[35]) Art. 21 RV.

[36]) § 15 Abs. 1 Mecklb.-Strel. LGG; Art. 10 preuß. VU; § 38 Mecklb.-Schwer. Verfassung.

naltheoretisch völlig unerfahrene Gemeindebürger in den kleinen Gemeinwesen vielfach noch heute für sich das Recht, von dem gewählten Mandatsträger eine der Anschauung der Wähler entsprechende Haltung zu jeder Zeit zu fordern und die Niederlegung des Mandates zu verlangen, wenn die Leistungen des Mandatars ihn nicht befriedigen.

Die Gemeindevertretung führt in den Städten die Bezeichnung „Stadtverordnetenversammlung", in den Landgemeinden „Gemeinderat" und in den Ämtern „Amtstag". Mit der Wahl dieser Bezeichnungen hat man sich von den ständischen Überlieferungen abgewandt; früher üblich gewesene Benennungen wie Bürgerrepräsentanten, Bürgerausschuß, Stadtaltermänner, Schulzenrat (eigentlich nur für den Vorstand gebraucht) sind einheitlich abgelehnt worden.

3. Neben der Gemeindevertretung steht der Gemeindevorstand. Er ist in allen Gemeindearten grundsätzlich kollegial gebildet (§§ 22 Abs. 1 StO, 31 Abs. 1 LGO, 26 AO) und besteht aus einer je nach Größe der Gemeinde verschiedenen Anzahl von Mitgliedern, von denen eines den ständigen Vorsitz führt. In den Städten wird die Zahl der Vorstandsmitglieder durch Ortssatzung bestimmt (§ 22 Abs. 1, 2 StO); es sind gegenwärtig höchstens sechs[37]) und nirgendwo weniger als drei. Der Landgemeindevorstand besteht in Gemeinden mit nicht mehr als vierzig Bürgern aus dem Gemeindevorsteher und einem Schöffen, mit mehr als vierzig Bürgern aus dem Vorsteher und zwei Schöffen (§ 31 Abs. 1 LGO). Der Vorstand des Amtes wird gebildet aus dem Landrat oder seinem Stellvertreter als Vorsitzenden und vier Mitgliedern (§ 26 AO).

Die beisitzenden Mitglieder des Gemeindevorstandes werden überall von der Vertretungskörperschaft einzeln, in geheimer Abstimmung und durch Stimmzettel gewählt (§§ 24 StO, 33 Abs. 3 LGO, 27 Abs. 1 AO). In den Städten geschieht die Wahl erstmalig auf sechs, im Falle der Wiederwahl auf zwölf Jahre (§ 24 StO). In Landgemeinden und Ämtern beträgt die Wahldauer ebenfalls sechs Jahre (§§ 33 Abs. 3, 16 LGO), bei den Landgemeindeschöffen jedoch mit der Beschränkung auf diejenige Zeit, während der sie dem Gemeinderate, aus dessen Mitte sie gewählt werden, angehören. In den Landgemeinden und Ämtern müssen die gewählten beisitzenden Mitglieder stimmberechtigte Gemeinde- bzw. Amtsinsassen sein, in den Landgemeinden auch vorher bereits dem Gemeinderate als Mitglieder angehört haben (§§ 33 Abs. 3 LGO, 27 Abs. 1 AO), in den Städten ist bezüglich aller Vorstandsmitglieder der passive Wahlkörper unbegrenzt (§§ 23 Abs. 1, 24 StO). Eine Bestätigung durch den Staat ist nirgendwo erforderlich.

---

[37]) Neubrandenburg.

Die rechtskräftige Feststellung des Wahlergebnisses bekleidet die Vorstandsmitglieder konstitutiv mit dem Vorstandsamte. Die Amtseinführung, die bei dem Vorsitzenden durch den Stadtverordnetenvorsteher bzw. durch den Landrat, bei den beisitzenden Vorstandsmitgliedern durch den Bürgermeister bzw. den Gemeindevorsteher im Wege der Vereidigung auf die Verfassungen erfolgt (§§ 29 StO, 35 LGO, 30 AO), hat überall nur deklaratorische Wirkung.

Die Mitglieder des Gemeindevorstandes sind Beamte des öffentlichen Rechts; der Darstellung ihrer Rechtsverhältnisse ist ein besonderes Kapitel gewidmet.[38])

Der Gemeindevorstand trägt in den Städten die Bezeichnung „Rat" (Überschrift zum III. Abschnitt der StO), in den Landgemeinden „Gemeindevorstand" (Überschrift zum IV. Abschnitt 2. Abteilung der LGO) und in den Ämtern nach preußischem Muster die Benennung „Amtsausschuß" (Überschrift zum IV. Abschnitt 2. Abteilung der AO). Die Ratsmitglieder in den Städten führen die Bezeichnung „Bürgermeister" und „Stadtrat" (§ 22 Abs. 1 StO).

4. Das Gemeindeoberhaupt erscheint grundsätzlich als primus inter pares, in mehrfacher Beziehung aber doch herausgehoben aus der Mitte der Vorstandskörperschaft, als Träger kollektiven und speziellen organschaftlichen Rechts. Wie die übrigen Mitglieder des Vorstandes wird auch das Oberhaupt, das in den Städten die Amtsbezeichnung „Bürgermeister" (§ 22 Abs. 1 StO), in den Landgemeinden die Bezeichnung „Gemeindevorsteher" oder „Schulze" (§ 31 Abs. 1 LGO) führt, regelmäßig gewählt (§§ 23 Abs. 1 und 4 StO, 33 Abs. 1 LGO); auch das Oberhaupt des Amtes, der Landrat, wurde unter der Geltung der alten Amtsordnung vom 27. Juli 1922 gewählt, wird nach neuerer Regelung vom Jahre 1926 aber vom Staate ernannt (§ 33 Satz 2 AO).[39])

aa) Der Bürgermeister wird von der Gesamtheit der Gemeindebürger in geheimer Abstimmung durch Stimmzettel aus einer Zahl von drei Bewerbern gewählt, die die Stadtverordnetenversammlung vorher aus der Zahl aller Bewerber ausgesucht und der Bürgerschaft zur Wahl präsentiert hat (§ 23 Abs. 1 und 4 StO). Ergibt sich für keinen der drei eine absolute Mehrheit, so findet Stichwahl, notfalls Entscheid durch das Los statt (§ 23 Abs. 4 StO). Der Landgemeindevorsteher wird ebenfalls von der Gesamtheit der Gemeindebürger mit unbedingter Stimmenmehrheit gewählt (§ 33 Abs. 1 LGO); ein Wahlvorschlag ist gesetzlich nicht vorgeschrieben, wird aber von den Interessentengruppen meist gegeben.

---

[38]) Vgl. Kap. VIII, Gemeindebeamtenrecht.
[39]) Vgl. unten Unterabschnitt (bb) S. 54 ff.

Zum Bürgermeister kann jeder wählbare Reichsdeutsche gewählt werden (§ 23 StO); der Landgemeindevorsteher muß aber einen mindestens dreijährigen Aufenthalt in der Wahlgemeinde nachweisen können, also selbst schon Gemeindebürger sein (§ 33 Abs. 2 LGO). Ein Befähigungsnachweis wird vom Gesetze nicht gefordert, praktisch in den Städten jedoch häufig verlangt, daß der Bewerber die zweite juristische Prüfung oder die Prüfung für den höheren Verwaltungsdienst in Preußen abgelegt habe.

Einer Bestätigung des Gewählten bedarf es weder in Stadt noch Land.[40]) Jedoch steht gegen die Wahl eines Bürgermeisters dem Staatsministerium der Einspruch zu, wenn in der Person des Gewählten wichtige Gründe gegen seine Befähigung zum Amte vorliegen. Über den Einspruch entscheidet der Staatsrat (§ 23 Abs. 6 StO). Dies ist eine der Vorschriften, die im Gegensatz zu Preußen eine außergewöhnliche Garantie der Selbstverwaltung und Freistellung von staatlicher Bevormundung enthält: ist der Einspruch naturgemäß schon schwerfälliger als das regelmäßige Bestätigungsverfahren, so bedeutet er materiell ja nur eine Initiative des Ministeriums, nicht die Sachentscheidung selbst; diese liegt dem parlamentarisch aufgebauten Staatsrate ob, in dem der Einfluß der Regierung nur gering ist.[41])

bb) Der Landrat.

Innerhalb der kommunalen Organisation nimmt, wie mehrfach angedeutet, das Oberhaupt des Amtsverbandes eine Sonderstellung ein. Die dualistische Stellung des Amtes als örtlichen Verwaltungsbezirkes des Staates einerseits und als gemeindlichen Verbandes andererseits spiegelt sich in der rechtlichen Stellung seines Oberhauptes getreulich wieder. Nach der auf der neuen Amtsordnung vom 26. März 1926 — Amtl. Anz. S. 141 ff. — beruhenden Regelung ist heute der Landrat prima facie Staatsbeamter: er wird vom Staatsministerium ernannt (§ 33 AO).[42]) Dem Amtstage ist zwar die Befugnis gewährt, dem Staatsministerium für die Besetzung des erledigten Landratsamtes eine geeignete Person vorzuschlagen (§ 33 AO); jedoch ist das Staatsministerium an diesen Vorschlag keineswegs gebunden, nicht einmal zu wohlwollender Prüfung verpflichtet. In gleicher Weise unterliegt die Regelung der Stellvertretung des Landrats nur

---

[40]) Ebenso mecklb.-schwerinsche Städteordnung und Landgemeindeordnung; anders dagegen bekanntlich Preußen, z. B. §§ 33 östl. StO, 84 Abs. 1 östl. LGO.

[41]) Vgl. Kap. X: Der Rechtsschutz der Selbstverwaltung.

[42]) Die zur Zeit des Inkrafttretens der Amtsordnung amtierenden Landräte gelten durch Übergangsvorschrift (§ 54 AO) als Staatsbeamte. Zugleich wurde das Staatsministerium ermächtigt, die derzeit amtierenden Landräte, die ursprünglich gewählt waren, zu unmittelbaren Staatsbeamten zu ernennen. Das ist alsbald nach Erlaß der Amtsordnung für sämtliche Landräte erfolgt.

ministerieller Verfügung; der Amtsausschuß ist unverbindlich zu hören (§ 34 AO). Der Inhaber des so von Staatswegen besetzten Amtes wird nunmehr in zweiter Linie dem Amtsverbande als Vorsitzender seines Vorstandes zur Verfügung gestellt (§ 36 AO). Daneben bleibt die Verpflichtung des Landrats zur Verwaltung der dem Amte übertragenen Auftragsangelegenheiten von Bestand, soweit nicht gesetzlich der Amtsausschuß oder eine andere Stelle bestimmt wird (§ 40 AO).

Der Nachweis der Befähigung oder ausreichenden Vorbildung wird vom Gesetze nicht gefordert.[43])

Diese Regelung, die im wesentlichen dem preußischen Vorbilde des Landrates als Kreisoberhauptes nachgebildet ist (§ 74 Kreis O. f. d. östl. Prov.), hat nicht von Beginn der Einführung der Selbstverwaltung in Mecklenburg-Strelitz an bestanden. Die nach der Staatsumwälzung herrschenden Strömungen waren in beiden Mecklenburg der Selbstverwaltung in ihrer freiesten Ausdehnung günstig,[44]) und wie in den Städten so wurde auch auf dem platten Lande der Verwaltungsausbau durch die ersten kommunalen Gesetze (Landgemeindeordnung und Amtsordnung vom 16. Februar 1920 — Amtl. Anz. S. 153 ff. —) nach vorwiegend kommunalen Gesichtspunkten geregelt. Die staatlichen Interessen traten zurück. Neben dem Amtsausschuß, der aus neun von den Gemeinderäten gewählten Amtsvertretern bestand, war der Landdrost als Amtsoberhaupt alleiniges Organ des Amtes (§§ 12, 26 alter AO). Er wurde von allen wahlberechtigten Amtsinsassen auf sechs Jahre gewählt; das Schwergewicht seiner Tätigkeit ruhte in der Verwaltung der kommunalen Geschäfte, hinsichtlich deren er nur der Staatsaufsicht unterstellt war (§ 40 alter AO). Auftragsweise hatte er die Angelegenheit der allgemeinen Landesverwaltung zu versehen; insoweit war er der ministeriellen Dienstaufsicht unterworfen. Die Amtsordnung vom 27. Juli 1922 — Amtl. Anz. S. 375 ff. —, die sonst manche aus der kurzen Erfahrung für notwendig erachtete Änderungen brachte, ließ das kommunale Übergewicht in der Stellung des Landrates bestehen. Er wurde weiterhin durch Wahl auf seinen Posten berufen (§ 25 AO) und blieb in erster Linie Funktionär des Kommunalverbandes, der sich nur zur Erledigung der den Ämtern übertragenen Staatsangelegenheiten zur Verfügung zu stellen hatte (§§ 30, 34 AO).

---

[43]) So jetzt wieder Mecklenburg-Schwerin in bezug auf den Amtshauptmann (Gesetz v. 5. Juli 1928, RBl. S. 249), nachdem die Rechtsparteien im Jahre 1925 das Erfordernis des Befähigungsnachweises gerade durchgesetzt hatten.

[44]) § 64 der mecklb.-schwer. Verfassung v. 17. Mai 1920 — RBl. S. 653 ff. — sichert den Gemeinden ausdrücklich die freie Selbstverwaltung zu. Über die Bedeutung dieses Ausdrucks vgl. oben S. 40.

In beiden Mecklenburg war diese inhaltlich übereinstimmende[45]) Regelung zunächst ein Experiment, dessen Bewährung auf dem kommunalpolitischen Neulande die Praxis und die Zeit bringen mußte. Mecklenburg-Strelitz, das schon immer mehr nach Preußen gesehen hatte, fand die Erwartungen, die an die „freie" Form der Selbstverwaltung auf dem platten Lande geknüpft waren, nicht bestätigt; so kam unter der Rechtsregierung Schwabe—Dr. Hustaedt, aber mit entscheidender Mitwirkung der Sozialdemokratie, die Umwandlung des Amtes in einen prima facie staatlichen Verwaltungsbezirk mit dem staatlichen Landrat an der Spitze zur Vollendung (AO vom 26. März 1926). Anders Mecklenburg-Schwerin, das in steter Fortführung des einmal begonnen Weges die Amtsverbände zu „freien" Selbstverwaltungskörperschaften ausbaute, um die Demokratisierung des Staates von unten herauf gänzlich durchzuführen.[46]) Der mecklenburg-schwerinsche Amtshauptmann ist nach wie vor gewählter Kommunalbeamter, wie der Bürgermeister auch; seine Pflichten ruhen zunächst in der Verwaltung der Amtsgeschäfte, im zweiten Grade in der Erledigung der dem Amte zugefallenen Auftragsangelegenheiten.

5. Die vorstehend entwickelte Gemeindeorganisation zeigt innerhalb des Geltungsbereiches der Landgemeindeordnung zwei vom Regelfalle abweichende Sondertypen; sie betreffen die Gemeindevertretung in Zwerggemeinden und den Gemeindevorstand und die Vertretung in sogenannten Gutsgemeinden.

aa) In Landgemeinden, in deren Bezirk weniger als dreißig Gemeindeangehörige vorhanden sind, wird eine Gemeindevertretung nicht gebildet.[47]) An ihre Stelle tritt die Gemeindeversamm-

---

[45]) Der mecklenburg-schwerinsche Amtshauptmann wurde nach der Staatsumwälzung ebenfalls Wahlbeamter. Aus dem eigenartigen und interessanten Kampf, den die Freunde und Gegner des Wahlamtes um den Amtshauptmann geführt haben, sind die ersteren Sieger geblieben.

[46]) Vgl. über diese im deutschen Kommunalrecht einzig dastehende Gestaltung des unteren Gemeindeverbandes Tatarin-Tarnheyden in Mecklb. Ztschr., 47. Jhrg., Heft 3 u. 4 „Die Rechtsstellung des mecklb.-schwer. Amtshauptmanns in verwaltungs- und staatspolitischer Beleuchtung". Mit Recht weist Tatarin-Tarnheyden auf die interessante Stellungnahme der Sozialdemokratie hin, die an den entgegengesetzten Ergebnissen in beiden Ländern jeweils den hervorragenden Anteil hatte. Auch hier erscheint der Einfluß der seit einem Jahrzehnt zielbewußt die Stärkung der zentralen Staatsgewalt verfolgenden preußischen Sozialdemokratie auf die strelitzsche Partei erkennbar. Nicht minder konsequent hat die schwerinsche Sozialdemokratie die Verwirklichung ihrer Bestrebungen gerade in der Schwächung der Zentralgewalt und vollen Verselbständigung demokratisierter Selbstverwaltungszellen gesehen.

[47]) Auch hier waltet das preußische Vorbild; die Zwerggemeinden hören jedoch erst mit vierzig Einwohnern auf (§ 49 Abs. 1 östl. LGO). Die Gemeindeordnung für die Rheinprovinz vom 23. Juli 1845 (GS 523 ff.) setzt die Grenze zwischen Zwerggemeinden und ordentlichen Gemeinden bei achtzehn Angehörigen fest (§ 45 Rhein. LGO).

lung, die aus sämtlichen stimmberechtigten Angehörigen besteht. Die Gemeindeversammlung übernimmt die Aufgaben der Gemeindevertretung mit allen Rechten und Pflichten einer solchen. Jeder Teilnehmer führt eine Stimme. Gemeindevorsteher und Schöffen werden hier von allen Gemeindebürgern aus ihrer Mitte gewählt. In diesem Zwergtypus der Gemeinde ist sonach das demokratische Prinzip der Beteiligung aller an der Willensbildung ohne repräsentative Zwischenstufe in unmittelbarer Prägung erhalten (§ 18 LGO).

bb) Den anderen Sondertypus bildet die im norddeutschen Gemeinderecht nur noch in Mecklenburg-Strelitz erhalten gebliebene Institution der Gutsgemeinde. Landgemeinden, die nur aus dem Gebiete eines früheren ritterschaftlichen Gutsbezirkes, eines Erbpachthofes oder einer staatlichen Domäne bestehen, und in denen die Voraussetzungen eines eigenen Gemeindelebens fehlen, können in Gutsgemeinden umgewandelt, nach Fortfall der Voraussetzungen auch zu Landgemeinden rückverwandelt werden. Diese Verwandlungen werden nach Anhörung des Amtsausschusses und des Gutsbesitzers[48]) oder der Domänenabteilung des Finanzministeriums durch den Staatsrat beschlossen[49]) (§ 57 LGO). In den so gebildeten Gutsgemeinden gilt die Landgemeindeordnung, jedoch mit folgenden Abänderungen:

aaa) An die Stelle des mehrköpfigen Gemeindevorstandes tritt als einköpfiger Gutsvorstand der Gutsbesitzer als geborener Gutsvorsteher (§ 58 Ziffer 2 LGO); liegen in der Person des Besitzers Hinderungsgründe vor oder zeigt er sich nicht geneigt, das Vorsteheramt zu übernehmen, so ist er verpflichtet, einen Stellvertreter zu bestimmen (§ 59 Abs. 1, Ziffer 1—3 LGO).

Als Sonderfälle der Behinderung werden folgende Tatbestände angesehen:

1. wenn der Gutsbesitzer nicht das Gemeindebürgerrecht besitzt; Ausnahmen können vom Amtsausschuß zugelassen werden (§ 59 Abs. 1 Ziffer 1 LGO);

2. wenn mehrere Besitzer sich nicht darüber einigen, wer von ihnen das Amt des Vorstehers übernehmen soll (§ 59 Abs. 1 Ziffer 2 LGO).

Der Gutsvorsteher bedarf im Gegensatz zum Gemeindevorsteher der Bestätigung durch den Landrat (§ 59 Abs. 2 LGO); diese kann nur mit Zustimmung des Amtsausschusses versagt werden (§ 59

---

[48]) Gutsbesitzer ist nicht der Eigentümer, sondern der unmittelbare Besitzer im Sinne des § 868 BGB, also auch z. B. der Ritterguts- oder Domänenpächter.

[49]) Neu gebildeten Gutsgemeinden sind die staatlichen Forsten und Seen, geeignetenfalls mit den Wohnplätzen der staatlichen Beamten und Arbeiter, zuzuteilen, soweit die Zuteilung zu einer Landgemeinde nicht tunlich erscheint.

Abs. 2 LGO). Hier ergibt sich das eigenartige Bild, daß ein reiner Akt der Staatsaufsicht durch ein Selbstverwaltungsorgan entscheidend bestimmt werden kann.[50]) Unterläßt der Besitzer die notwendig gewordene Bestellung eines Vertreters oder verfällt er in Konkurs, so ernennt der Landrat mit Zustimmung des Amtsausschusses den Stellvertreter (§ 60 LGO). Die Kosten der Ernennung und der Amtsführung des Vertreters fallen dem Gutsbesitzer zur Last[51]) (§ 60 LGO).

bbb) Einer Gemeindevertretung oder — in Zwerggutsgemeinden — Gemeindeversammlung bedarf es regelmäßig nicht (§ 58 Ziffer 3 LGO). Die ihr zufallenden Funktionen übernimmt der Gutsvorsteher allein. Das Gesetz sieht aber für Ausnahmefälle die Tätigkeit auch einer Vertretungskörperschaft vor, so für die Wahlen zu Körperschaften des öffentlichen Rechts. § 58 LGO nennt als Beispiel hierfür die Wahlen zum Amtsausschuß und Schulvorstand; diese beiden Beispiele sind indessen beide nicht oder nicht mehr gegenständlich,[52]) so daß auch praktisch die Vertretungskörperschaft schlechthin ausgeschaltet ist.

ccc) Das Rechtsinstitut der Gutsgemeinde, das aus dem preußischen in das mecklenburg-strelitzsche Gemeinderecht übernommen

---

[50]) Vgl. dazu die Ausführungen über die im Entwurf zur Städteordnung enthaltenen Vorschläge betr. die Heranziehung der Selbstverwaltungsträger zur Ausübung der Staatsaufsicht, auf S. 84 ff.

[51]) Hierbei erhebt sich die interessante Frage, in welcher Weise der Staat oder das Amt wegen der Vertreterkosten aus der Konkursmasse Befriedigung begehren können, wenn die Vertreterbestellung wegen des Konkurses erfolgt ist. Selbst wenn man — was zweifelhaft ist — die Kosten in die öffentlichen Abgaben, etwa als Gebühr, einreihen will, kommt eine bevorrechtigte Befriedigung nach § 61 Ziff. 2 KO schon deswegen nicht in Betracht, weil diese Forderung bei Eröffnung des Verfahrens weder fällig noch betagt (§ 65 KO) ist. Als Masseschuld kann sie gleichfalls nicht geltend gemacht werden, da nur die in § 59 KO bezeichneten Ansprüche Masseschulden sind; unter diese fallen die Vertreterkosten nicht. Der Gemeinde als solcher können sie auch nicht auferlegt werden, da für ihren Bereich gemäß § 58 LGO nur der Gutsbesitzer zu den Pflichten und Leistungen verbunden ist. Es wird hiernach nichts anderes übrigbleiben, als daß der Staat ohne besondere Rechtsgrundlage die Kosten übernimmt.

[52]) Nach der neuen Amtsordnung vom 26. März 1926 werden die beisitzenden Amtsausschußmitglieder nicht mehr von den Gemeinderäten, sondern — entsprechend der Regelung in den Städten — von der Vertretungskörperschaft, dem Amtstage, gewählt. Bei den Wahlen zum Schulvorstande bedarf es ebenfalls des Tätigwerdens einer Gemeindevertretung nicht, weil weder der Schulvorstand selbst — wie das Gesetz offenbar annimmt — noch die durch ihn vertretenen Interessengruppen der Eltern und Lehrer Körperschaften des öffentlichen Rechts sind. Das Volksschulverwaltungsgesetz vom 27. Juli 1922 — Amtl. Anz. S. 412 ff. — das Grundsätze über die Wahlen zum Schulvorstande aufstellt, kann daher auch in Gemeinden mit einer Vertretungskörperschaft nicht Anwendung finden, soweit die Gemeindevertretung mit Wahlfunktionen bekleidet ist.

worden ist, ist auch in Mecklenburg heftig umstritten worden. Man hat wie in Preußen die Gutsgemeinden als mit den demokratischen Anschauungen unvereinbare patrimoniale Überreste bezeichnet und insbesondere gegen sie eingewandt, daß das Amt des Gutsvorstehers käuflich sei. Diese Vorwürfe sind zum guten Teil unberechtigt; sachlich kann ein Amt nicht als käuflich benannt werden, wenn sein Träger der aus freiem staatlichen Ermessen zu erteilenden Bestätigung bedarf. Aber auch politische Gründe und Zweckmäßigkeitserwägungen sprechen nach meiner Ansicht für die Beibehaltung des Rechtstyps der Gutsgemeinde: die Tatsache, daß in der Mehrzahl der Fälle der Gutsbesitzer allein die Lasten der Gemeinde trägt, und die Erwägung, daß ein freies Gemeindeleben dort kaum gedeihen kann, wo die Lebensinteressen der Angehörigen sich nur vom Gesichtspunkte des Arbeitgebers oder Arbeitnehmers und der gegenseitigen Abhängigkeit beurteilen lassen, rechtfertigen eine Aufrechterhaltung des Instituts. Immerhin sollen gewisse Nachteile, insbesondere die Zurückdrängung des Mitbestimmungsrechts der Mehrheit der Angehörigen an den Geschicken der Gemeinde, keineswegs verkannt werden. Die Lösung des Problems bietet jedenfalls politische Schwierigkeiten von erheblichem Gewichte; für Mecklenburg-Strelitz bleibt abzuwarten, welche Erfahrungen die preußische Verwaltungspraxis in den 1928 auf Grund des Gesetzes vom 27. Dezember 1927 (preuß. Ges.-Samml. S. 211 ff.) zu Landgemeinden umgewandelten früheren Gutsbezirken erwerben wird.

c) Änderungsvorschläge des Referentenentwurfes zur Städteordnung

Der Referentenentwurf zur neuen Städteordnung[53]) ist in folgenden Punkten von der dargestellten Organisation in der geltenden Gemeindeverfassung abgewichen:

1. Die Wahldauer der Stadtverordnetenversammlung wird von drei Jahren auf vier Jahre heraufgesetzt (§ 18 EntwStO).

2. Der Bürgermeister wird nicht mehr von der Gesamtheit der stimmberechtigten Gemeindeangehörigen, sondern von der Gemeindevertretung gewählt (§ 40 II EntwStO). Der Entwurf will mithin das strelitzsche Wahlrecht des Bürgermeisters, das bisher im norddeutschen Gemeindeverfassungsrecht eine Ausnahme bildet, der Regel angleichen (so z. B. §§ 21 mecklb.-schwer. StO, 31 preuß. östl. StO).

3. Der Bürgermeister und die Stadträte sollen entsprechend dem positiven preußischen Rechte (§ 33 östl. StO), der staatlichen Bestätigung bedürfen (§ 84 EntwStO).[54])

---

[53]) Bislang nicht veröffentlicht.
[54]) Vgl. unten S. 89.

4. Die im geltenden Recht vorhandene organische Unabhängigkeit der Stadtverordnetenversammlung und des Rates voneinander soll beseitigt werden (§§ 12 ff., insbesondere § 17 III EntwStO). Zwischen beiden Organen soll eine innere Verbindung dergestalt eingeführt werden, daß der Bürgermeister zugleich Mitglied der Gemeindevertretung mit Sitz und Stimme und dem Rechte des Vorsitzes in der Stadtverordnetenversammlung wird (§ 24 I EntwStO). Von der Bürgermeisterverfassung unterscheidet sich dieser Typus dadurch, daß der Bürgermeister nicht allein einköpfiger Gemeindevorstand wird und als solcher der Gemeindevertretung präsidiert, sondern innerhalb des kollegialen Gemeindevorstandes als primus inter pares verbleibt und zugleich als primus inter pares in die Gemeindevertretung eintritt. In der Person des Bürgermeisters trifft somit in einer Art Personalunion das Präsidium beider städtischen Kollegien zusammen.[55])

Die Motive zu dieser Neuordnung[56]) sind nicht ohne weiteres klar zu erkennen. Es ist nicht einzusehen, daß der rechtliche Einfluß des Bürgermeisters durch die Übertragung des Mitgliedschaftsrechtes und des Präsidiums in der Gemeindevertretung sich wesentlich vergrößert, wie es offenbar die Absicht der Referenten gewesen ist. Auch bei dieser Regelung wird es, ebenso wie im geltenden Recht, auf den in den persönlichen Fähigkeiten des Bürgermeisters begründeten sachlichen Einfluß auf die Gemeindevertretung ankommen.

Eine parlamentarische Diskussion hat über den Entwurf bislang nicht stattgefunden.

Kapitel V

Die gemeindliche Willensbildung

Der vorstehend entwickelten Organisation der Gemeinde soll im folgenden eine Darstellung des Systems folgen, innerhalb dessen die einzelnen Organe zur alleinigen oder mitwirkenden Bildung des gemeindlichen Willens berufen sind. Schriftsteller und auch Richter haben sich daran gewöhnt, von einer einfachen, zwei- und mehrfachen Willensbildung zu sprechen; sie verstehen darunter die Bildung und Äußerung des Verbandswillens durch ein oder mehrere repräsentative Organe, vergessen aber, das einzige unmittelbare Organ, nämlich das Gemeindevolk, in diese Einteilung mit einzubeziehen. In dieser Unterlassung liegt ein logischer und dispositioneller Fehler; das unmittelbare Organ bildet genau so „einfach" gemeind-

[55]) Über den Einfluß dieser Neuordnung auf die gemeindliche Willensbildung s. unten, S. 69 f.

[56]) Dem Entwurf sind Motive nicht beigefügt.

lichen Willen wie etwa eine allmächtige Vertretungskörperschaft.[57]) Da die Reichsverfassung in Art. 17 Abs. 2 eine gewählte Gemeindevertretung für alle Gemeinden zwingend vorschreibt, kann es eine ausschließlich einfache Willensbildung generell nicht geben, speziell dagegen wohl in allen den Fällen, in denen Gemeindevolk oder Gemeindevertretung allein willensbildend tätig werden. Bei den Gemeinden mit zweifacher Willensbildung tritt neben das unmittelbar oder mittelbar mitwirkende Gemeindevolk in der Regel der Gemeindevorstand, der entweder einköpfig oder kollegial gebildet ist. Je nach der Struktur des Vorstandes trägt dieser Typ die Bezeichnung als Magistrats- (ungenau Zweikollegien-) verfassung oder Bürgermeisterverfassung. Innerhalb beider Arten unterscheidet man je eine echte und — bei geringerer Machtfülle des Vorstandes — unechte Abart. Die Magistratsverfassung herrscht in Nord- und Ostdeutschland, die Bürgermeisterverfassung in Westdeutschland vor. Zu Gemeindevertretung und Vorstand tritt im Geltungsbereiche einiger norddeutscher Gemeindegesetze als dritter Willensbildner das Gemeindeoberhaupt hinzu; hierher gehören das Recht auf Vorentscheidung in eiligen Fällen (z. B. § 48 Abs. 2 mecklb.-strel. StO) und das Beanstandungsrecht gegen „bedenkliche" Beschlüsse der anderen Organe.

Nachstehend sollen, ohne daß der Anspruch auf Vollständigkeit erhoben wird, die hauptsächlichsten Zuständigkeitsgebiete der einzelnen Organe von dem Blickpunkt der letzteren aus dargestellt werden. Wiederholungen des bereits früher unter anderen Gesichtswinkeln Gesagten lassen sich nicht immer vermeiden.

a) Die Gemeindegesamtheit

Bei der Gesamtheit der stimmberechtigten Gemeindeangehörigen ruht als Grundlage des Selbstverwaltungsrechtes das dem theoretischen Umfange nach umfassendste Recht, das aktive Wahlrecht. Das Gemeindevolk wählt[58]) auf Grund von Art. 17 Abs. 2 RV und den entsprechenden Bestimmungen der Landesgesetze[59]) überall die Gemeindevertretung, d. h. Stadtverordnetenversammlung, Gemeinderat und Amtstag. In Stadt- und Landgemeinden wird außerdem der Vorsitzende des Gemeindevorstandes, der Bürgermeister bzw. Gemeindevorsteher oder Schulze, in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl gewählt; in den Ämtern wird nach der neuen Regelung das Amtsoberhaupt nicht mehr gewählt, sondern staatlich ernannt.

Weiteres organschaftliches Tätigwerden der Gemeindegesamtheit ohne Mittler kennt das strelitzsche Kommunalrecht so wenig

---

[57]) Als Beispiel dafür kann die süddeutsche Stadtratsverfassung dienen.

[58]) Hier liegt integrierte Willensbildung der Gemeinde vor.

[59]) §§ 17, 23 StO, 16, 33 LGO, 10 AO.

wie das preußische. Denkbar ist solches durch Einrichtung des aus der Reichsverfassung nachgebildeten Gemeindebegehrens und Gemeindeentscheids, wie sie u. a. Mecklenburg-Schwerin, Baden, Bayern beschränkt zugelassen haben, z. B. hinsichtlich der Auflösung der Gemeindevertretung[60]) (so z. B. § 10 Abs. 2 der Mecklb.-Schwer. Amtsordnung). Für die ihr zugewiesenen Gebiete bildet aber auch hier die Gemeindegesamtheit ihren Willen allein, ohne Hinzuziehung eines weiteren Organs.

b) Die Gemeindevertretung.

Der Gemeindevertretung als der Repräsentation der Gemeindegesamtheit haben alle drei Kommunalgesetze die gemeindliche Gesetzgebung zugewiesen. Dieses sog. Ortsstatutarrecht ist in seinem praktischen Umfange nur gering: einmal hat es im Rahmen der Gesetze nur dort Platz, wo eine gesetzliche Regelung bisher nicht getroffen ist; sodann ist es in seiner Geltungskraft territorial beschränkt auf das Gemeindegebiet, personell auf alle — auch nicht stimmberechtigten — Gemeindeangehörigen. Diese letztere Beschränkung ist insofern unklar, als unter gewissen Voraussetzungen auch jedermann innerhalb des Gemeindegebiets einer Ortssatzung unterworfen sein kann, ohne Mitglied der Gemeinde zu sein.[61]) In den Ortssatzungen dürfen Strafandrohungen enthalten sein, deren Betrag durch die Städte- und Amtsordnung oder durch sonstiges Landesrecht überhaupt nicht begrenzt, durch die Landgemeindeordnung für deren Bereich auf höchstens 50 RM festgesetzt ist. (§§ 15 StO, 14 LGO, 9 AO). Durch die reichsgesetzlichen Vorschriften der Geldstrafenverordnung[62]) ist indessen auch in den Bereichen der Städte- und Amtsordnung eine obere Grenze gezogen: Art. III, 1 GeldstrafVO beschränkt die Höhe der Strafandrohung für Übertretungen auf höchstens 150 GMk.; der Höchstbetrag in älteren Ortssatzungen wird durch den Betrag von 150 GMk. ersetzt (Art. XIV Abs. 3). Gegen die Straffestsetzung muß ein Rechtsmittel zugelassen werden (§§ 15 StO, 14 LGO, 9 AO).

Die Ortssatzungen werden überall von der Gemeindevertretung erlassen (§§ 15 StO, 14 LGO, 9 AO). Sie bedürfen in den Landgemeinden der Genehmigung des Amtsausschusses, gegen dessen versagenden Beschluß der Gemeinde das Rechtsmittel der Beschwerde beim Ministerium des Innern zusteht (§ 14 Abs. 2 LGO). Amtssatzungen in den Ämtern bedürfen der Bestätigung des Innenministeriums (§ 9 AO), Ortssatzungen der Stadtgemeinden

---

[60]) Vgl. Walter Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 68 f.

[61]) Ein ortsfremder Grundstückseigentümer unterliegt einer Ortssatzung über die Baupolizei oder die Straßenfluchtlinien genau so wie ein Gemeindeangehöriger.

[62]) VO der Reichsregierung über Vermögensstrafen und Bußen vom 6. Febr. 1924 — RGBl I S. 44 f., erlassen auf Grund des Ermächtigungsgesetzes vom 8. Dez. 1923 — RGBl I S. 1179 ff. —.

nur dann, wenn sie Gemeindeabgaben betreffen (§ 15 Abs. 3 StO); in allen übrigen Fällen sind städtische Satzungen dem Ministerium des Innern nur zur Kenntnisnahme einzureichen (§ 15 Abs. 2 StO).

In den Städten steht sodann der Gemeindevertretung grundsätzlich die Beschlußfassung über alle Gemeindeangelegenheiten zu, soweit nicht andere Bestimmungen entgegenstehen (§ 30 StO). Diese Vorschrift begründet eine generelle Zuständigkeitsvermutung für die Gemeindevertretung und bedeutet einfache Willensbildung überall da, wo anderes nicht vorgeschrieben ist (Beispiele: § 42 StO, §§ 40, Ziff. 4, 28 Ziff. 2 LGO). Den praktisch wichtigsten Gegenstand einfacher Willensbildung bildet die Beschlußfassung über den Gemeindehaushalt (§ 51 StO). Der Wortlaut des § 51 StO ist irreführend; die dort vorgesehene „Genehmigung" des vom Rate „entworfenen" Haushaltplans bedeutet nichts anderes als die alleinige Beschlußfassung der Stadtverordnetenversammlung über den vom Rate gemäß § 42 Ziff. 1 StO vorbereiteten (entworfenen) Haushaltsplan. Es besteht so inhaltlich kein Unterschied zu der „Feststellung" des Haushaltsplans in Landgemeinden und Ämtern (§§ 47 Abs. 2 LGO, 17 Ziff. 1 AO).[63])

Der Stadtverordnetenversammlung fällt weiterhin die Überwachung der Verwaltung der Stadtgemeinde zu (§ 31 StO). Jene ist damit zum Kontrollorgan des Rates gesetzt und insoweit, ohne ihm dienstlich vorgesetzt zu sein, über ihn hinaus erhoben worden. Zur Ausführung dieser Überwachungsbefugnis kann sie im einzelnen Auskunft und Akteneinsicht verlangen, sowie Ausschüsse aus ihrer Mitte zur Prüfung spezieller Fragen einsetzen. Endlich sind gewisse Zustimmungserklärungen der Stadtverordnetenversammlung zu Verwaltungshandlungen des Rates vorgeschrieben, so zu Veräußerungen von Grundbesitz und Verfügungen über wesenliche Teile des Stadtvermögens (§ 42 Ziff. 4 StO).

Im Bereiche der Landgemeindeordnung ist der Geschäftskreis ähnlich bestimmt wie in den Stadtgemeinden (§ 28 LGO). Auch hier sehen wir die grundsätzliche Befugnis zur Beschlußfassung über alle Gemeindeangelegenheiten, soweit andere Bestimmungen nicht entgegenstehen. Im einzelnen hebt das Gesetz folgende dem Geschäftskreise des Gemeinderates angehörige Gegenstände heraus:

1. Grundsätze für die Verwaltung des Gemeindevermögens aufzustellen;

2. über Ausgaben und Leistungen, welche hinsichtlich des Grundes oder Umfanges nicht feststehen, zu beschließen; diese Vorschrift ist praktisch sehr wesentlich, da sie alle Abweichungen vom Haushaltsplan der Zustimmung des Gemeinderates unterwirft, also auch die jetzt sehr häufig gewordenen Nachforderungen für Zwecke der Wohlfahrtsfürsorge;

---

[63]) Vgl. unten S. 105 f.

3. über die Beteiligung an einem Rechtsstreite, sowie über den Abschluß von Vergleichen,

4. über den Erlaß von Gemeindeforderungen, auch über Gemeindeabgaben und -leistungen Beschluß zu fassen;

5. über die Aufnahme von Anleihen, den Verkauf von Wertpapieren und die Abhebung festgelegter Kapitalien zu beschließen.

Dem Gemeinderate steht wie in den Städten die Feststellung des Haushaltsplanes und der Gemeinderechnung (§§ 28 Ziff. 7, 47 II, 49 LGO) zu. Ebenso ist er zur Überwachung der Amtsführung des Vorstandes, insbesondere der Ausführung seiner Beschlüsse befugt (§ 29 LGO).

Gegenüber diesem im großen und ganzen weit gezogenen Zuständigkeitskreise der Gemeindevertretung in Stadt- und Landgemeinden treten die Befugnisse der Amtsvertretung, des sogen. Amtstages, an Bedeutung zurück. Sie betreffen nach dem Wortlaute des Gesetzes nur gewisse Finanzangelegenheiten des Amtes, abgesehen von dem bereits dargestellten Amtsstatutarrecht; so finden wir wie überall die Befugnis zur Aufstellung des Haushaltsplans und zur Feststellung der Gemeinderechnung, zur Bewilligung außerplanmäßiger Ausgaben, weiter das Recht zur Beschlußfassung über die Aufnahme von Anleihen und die Übernahme von Bürgschaften (§ 17 AO). Dagegen ist dem Amtstage das Recht zur generellen Überwachung der Verwaltungstätigkeit des Amtsvorstandes oder des Landrates und der Ausführung der Beschlüsse des Amtstages nicht gegeben; offenbar hat der Gesetzgeber eine Kontrolle der kommunalen Verwaltung der Amtskörperschaft nicht in dem Grade für nötig erachtet, als sie ihm bei den von staatlicher Verwaltung weniger berührten Gemeinden geboten erschien. Die Fassung des § 17 AO deutet scheinbar darauf hin, daß die Zuständigkeit des Amtstages nur enumerativ gegeben ist. Dem ist jedoch nicht so: der Wortlaut des § 31 Ziff. 1 AO spricht in Beziehung auf den Amtsausschuß generell von Beschlüssen des Amtstages in Angelegenheiten der Selbstverwaltung; daraus folgt auch eine generelle Befugnis des Amtstages, über Angelegenheiten des Amtes als Kommunalverbandes überall da verbindliche Beschlüsse zu fassen, wo andere Vorschriften nicht entgegenstehen.

Bei allen Selbstverwaltungskörperschaften liegt endlich das Wahlrecht für die beisitzenden Vorstandsmitglieder (§§ 24 StO, 33 Abs. 3 LGO, 27 Abs. 1 AO).

Gemischte Ausschüsse

Die Städteordnung gestattet für ihren Geltungsbereich die Bildung gemischter Ausschüsse zu speziellen Verwaltungszwecken. Diese Ausschüsse bestehen aus Ratsmitgliedern, deren Zahl und Personen vom Bürgermeister bestimmt werden, sowie aus einer von

der Stadtverordnetenversammlung festzusetzenden Zahl von Stadtverordneten und übrigen geeigneten Gemeindebürgern, die ebenfalls von der Versammlung im Bedarfsfalle gewählt werden (§ 49 StO). Die Ausschüsse sind zuständig zur dauernden Verwaltung oder Beaufsichtigung einzelner Geschäftszweige, sowie zur Erledigung vorübergehend erteilter Aufträge. Die Stadtverordnetenversammlung kann den Ausschüssen auch Aufgaben ihrer Zuständigkeit zur alleinigen und verantwortlichen Beschlußfassung übertragen; weicht ihre Meinung von der der Ausschüsse ab, so kann sie deren Beschlüsse durch anderweite Abstimmung korrigieren (§ 49 Abs. 3 StO).

In der Funktion dieser Ausschüsse liegt ein Schwerpunkt der städtischen Selbstverwaltung begründet; die schwerfällige und nicht immer sachkundige Tätigkeit des Stadtverordnetenplenums wird eingetauscht gegen die sachlichere, von äußeren, vielfach der Agitation dienenden Hindernissen befreite Arbeit eines kleineren Gremiums, in dem sich der Einfluß des Rates auch leichter und sachdienlicher geltend machen läßt, als es im Plenum der Stadtvertretung immer der Fall sein kann. Beispiele für diese Ausschüsse sind die Finanzkommission, die Etatkommission, der die eigentliche Arbeit am Haushaltsplane zufällt, die Armenkommission, die gerade in unseren Tagen durch die stetig wachsende Beanspruchung der öffentlichen Fürsorge eine hohe Bedeutung gewonnen hat, ferner die Schuldeputation, die Baukommission, der Kuhweideausschuß u. a. m.

c) Der Gemeindevorstand

1. Tätigwerden in Angelegenheiten der Selbstverwaltung

aa) Der Gemeindevorstand hat in Städten und Landgemeinden die laufende Verwaltung zu führen (§§ 42 StO, 40 LGO, 32 AO). Hier liegt zwar nicht das rechtliche, wohl aber das tatsächliche Schwergewicht der gemeindlichen Willensbildung überhaupt: laufende Verwaltung bedeutet die gesamte Tätigkeit, die außerhalb der Beschlußfassung durch die Gemeindevertretung auf der Grundlage vorliegender Gesetze, Verordnungen, Satzungen oder bereits erfolgter Beschlüsse im Namen der Gemeinde vorgenommen wird. Als wichtigste Tätigkeitsgebiete gehören hierher die Vorbereitung der Beschlüsse der Gemeindevertretung und deren Ausführung vorbehaltlich des Beanstandungsrechts, weiter die Verwaltung des Gemeindevermögens, die Anstellung der Gemeindebeamten unter beschränkter Mitwirkung des Vertretungskollegiums, endlich die Vertretung der Gemeinde nach außen (so u. a. §§ 42 StO, 40 LGO).

Jedes der in dieser — unvollständigen — Aufzählung genannten Verwaltungsgebiete enthält einen umfangreichen Pflichtenkreis des Vorstandes. Die sachliche Arbeit der Vertretungskörperschaft wird erst ermöglicht durch genaue und gründliche Vorbereitung der zu verhandelnden Gegenstände; die Vorbereitung muß tunlichst den Gegenstand beschlußreif machen. Auch die Aufstellung der Tagesordnung für die Sitzung der Gemeindevertretung gehört hierzu. Die Ausführung der von der Gemeindevertretung gefaßten Beschlüsse erheischt ebenso eine eingehende und oft umfangreiche Verwaltungsarbeit.

Grundsätzlich ist der Gemeindevorstand zur Ausführung der Vertretungsbeschlüsse verpflichtet, ohne seine eigene Meinung dabei besonders ausdrücken zu können; in zwei Fällen (§§ 42 Ziff. 1 Abs. 2 StO, 30 LGO) aber gestattet das Gesetz dem Vorstande, die Ausführung der Beschlüsse zu versagen, nämlich dann, wenn sie entweder das geltende Recht verletzen oder den Gemeindeinteressen zuwiderlaufen. Die Entscheidung darüber, ob ein Beschluß rechtswidrig ist oder nicht, wird bei ausreichender Kenntnis der Gesetze unschwer zu fällen sein; anders dagegen die Entscheidung, ob der Beschluß dem Gemeinde- oder Staatswohle abträglich sei. Die vorläufige Entscheidung über die letztere Frage ist der freien, jedoch pflichtgemäßen Überzeugung des Gemeindevorstandes überlassen; hat er aber die Überzeugung erlangt, daß der Beschluß interessenwidrig sei, so ist der Vorstand von Amts wegen verpflichtet, die Ausführung zu versagen. Mit diesen Entscheidungen ist eine unter Umständen außerordentlich wichtige Gewalt in die Hände des Vorstandes gelegt worden, die das praktische Machtverhältnis zur Gemeindevertretung beträchtlich zugunsten des Vorstandes verschiebt. Das Recht, die Ausführung zu versagen, zu „beanstanden", ist dem Vorstande verliehen, um die Auswüchse des Gemeindeparlamentarismus sowohl im Gemeinde- als auch im Staatsinteresse zu verhindern; auch der Staat trägt ein Interesse daran, daß nicht gesetzwidrige oder dem Gemeindeinteresse schädliche Beschlüsse die Rechtsordnung und die bürgerliche Ruhe stören. Die Beanstandung erfolgt formell durch Anzeige an die Gemeindevertretung (§§ 46 StO, 30 LGO); kommt hierauf zwischen beiden Körperschaften noch keine Verständigung zustande, so ist die Entscheidung über die Berechtigung der Beanstandung auf Antrag des einen Teiles im Verwaltungsstreitverfahren nachzusuchen. In den Städten können zur Herbeiführung der Verständigung Vorstand und Vertretungskörperschaft die Einsetzung eines gemeinschaftlichen Ausschusses verlangen (§ 46 Abs. 1 StO).[64])

---

[64]) Über die abweichende Regelung des Beanstandungsrechts in den Ämtern s. S. 72.

Unter den Aufgaben der laufenden Verwaltung ist weiterhin die gemeindliche Vermögensverwaltung zu nennen; sie begründet einen umfangreichen Pflichtenkreis des Vorstandes. Durch den von ihm vorbereiteten (§§ 51 StO, 47 LGO) und von der Vertretungskörperschaft beschlossenen Haushaltsplan (§ 51 StO, § 47 LGO) sind ihm die wesentlichen Richtlinien für die Vermögensverwaltung vorgezeichnet (§ 52 StO), ebenso durch Beschlüsse des Gemeinderates nach § 28 Ziff. 2 LGO; insoweit wirkt der Vorstand in der Regel nur als ausführende Behörde. Innerhalb des vom Haushaltsplan gebildeten Rahmens kann der Gemeindevorstand aber häufig eine eigene Verwaltungsinitiative entwickeln, so z. B. im Wohlfahrtsetat und bei dem durch Beschluß gebildeten Dispositionsfonds. § 43 StO gestattet außerdem eine durch Ortssatzung zu erlassende Bestimmung, innerhalb welcher Höhe der Rat selbständig Ausgaben vornehmen kann.[65]) Die Verfügungen über Gemeindegrundbesitz und über „wesentliche Bestandteile des Gemeindevermögens"[66]) bedürfen überall der übereinstimmenden Beschlußfassung beider Körperschaften (§ 42 Ziff. 4 StO, 40 Ziff. 4 28, Ziff. 2 LGO), in den Landgemeinden außerdem der Zustimmung des Amtsausschusses und des Landrats als Funktionärs der Staatsaufsicht (§ 43 LGO). Die Aufnahme von gemeindlichen Anleihen erfordert ebenfalls übereinstimmende Beschlußfassung der gemeindlichen Körperschaften und Genehmigung dieser Beschlüsse durch die Staatsaufsichtsbehörde (§ 59 a StO, eingefügt durch Gesetz vom 25. März 1931, — Amtl. Anz. S. 117 —, § 43 Ziff. 3 LGO).

Das Recht des Vorstandes, die Gemeinde nach außen zu vertreten, umfaßt die Summe aller Befugnisse, Dritten gegenüber Verpflichtungen zu erwerben und einzugehen. Diese gesetzliche Vertretungsmacht ist grundsätzlich kollektiv; ausnahmsweise kann die schriftliche Verpflichtung der Gemeinde durch das Gemeindeoberhaupt und ein weiteres Vorstandsmitglied erfolgen, wenn es sich um Privatrechtsgeschäfte handelt (§§ 42 Ziff. 7 StO, 40 Ziff. 7 LGO). Willenserklärungen Dritter an die Adresse des Gemeindevorstandes werden gemäß §§ 28 Abs. 2, 89 BGB wirksam, wenn sie nur e i n e m Vorstandsmitgliede zugehen.

---

[65]) In der Landeshauptstadt Neustrelitz ist die selbständige Ausgabebefugnis des Rates z. Zt. auf den Höchstbetrag von 200 RM begrenzt.

[66]) Die Gemeindegesetze schweigen darüber, was unter wesentlichen Bestandteilen des Gemeindevermögens zu verstehen sei; der Begriff entzieht sich seiner Dehnbarkeit wegen auch einer abstrakten Definition. Die Entscheidung bleibt Tatfrage; man muß aber der Gemeindevertretung die Befugnis einräumen, die „Wesentlichkeit" eines Vermögensbestandteiles durch ihren Beschluß festzustellen und so ihre Zuständigkeit zur Mitwirkung bei der hierauf bezüglichen Beschlußfassung herbeizuführen.

bb) Weitaus geringer als in Stadt- und Landgemeinden ist der Anteil des kollegialen Gemeindevorstandes in den Ämtern, des Amtsausschusses, an der gemeindlichen Willensbildung. Wohl liegt auch ihm ob, die Beschlüsse des Amtstages vorzubereiten (§ 31 Ziff. 2 AO), und § 31 Ziff. 1 AO erklärt ihn für generell zuständig, die Angelegenheiten der Selbstverwaltung nach den Gesetzen und den Beschlüssen des Amtstages zu führen. Diese Vorschriften gelten jedoch nur insoweit, als sie nicht durch die den Landrat betreffenden Zuständigkeitsbestimmungen eingeschränkt werden. An der laufenden Verwaltung, die grundsätzlich (§ 36 Ziff. 2 AO) dem Landrate obliegt, insbesondere durch Ausführung der Beschlüsse des Amtstages, nimmt der Amtsausschuß daher nur dort teil, wo das Gesetz oder ein Beschluß des Amtstages ein Zusammenwirken des Amtsausschusses mit dem Vorsitzenden, dem Landrate, bestimmt; das Gleiche gilt von der erwähnten Befugnis zur Vorbereitung der Beschlüsse des Amtstages.

Zur Beanstandung der Amtstagsbeschlüsse ist der Amtsausschuß in keinem Falle zuständig, ebensowenig zur Vertretung des Amtes nach außen. Träger dieser Befugnisse ist der Landrat allein (§ 36 Ziff. 3 u. 1 AO).

2. Tätigwerden in Auftragsangelegenheiten

Der Gemeindevorstand ist weiterhin in gesetzlich geregelter Ordnung zur Verwaltung der Auftragsangelegenheiten berufen.[67]) § 41 LGO bezeichnet ihn in diesem Zusammenhange sogar ausdrücklich als Organ der allgemeinen Landesverwaltung; ähnlich bestimmt § 31 Ziff. 3 AO die Zuständigkeit des Amtsausschusses zur Mitwirkung bei der Erledigung der Auftragsangelegenheiten. Von der in § 3 StO grundsätzlich erklärten Zuständigkeit des Rates in Auftragsangelegenheiten kann die auftragende Behörde abweichen und die Verwaltung der Auftragsangelegenheiten einem einzelnen Ratsmitgliede widerruflich übertragen, wenn das allgemeine Wohl es erfordert (§ 3 StO).

3. Beschlußfassung

Die Beschlüsse des Gemeindevorstandes werden bei allen Selbstverwaltungskörperschaften einheitlich nach einfacher Stimmenmehrheit gefaßt; bei Stimmengleichheit gibt die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag (§§ 47 Abs. 1 StO, 37 LGO, 32 Abs. 4 AO). Damit eine Stimmen„mehrheit" vorliegen kann, müßten mindestens drei Personen bei der Abstimmung mitwirken, wobei auch die Stimmenthaltung als eine gültige Form der Abstimmung angesehen werden kann; von diesem Grundsatze der „Mehrheit"

[67]) Vgl. Kap. VI: Der gemeindliche Wirkungskreis.

weicht aber § 37 LGO ab, indem er die Abstimmung innerhalb des Landgemeindevorstandes durch ein ordentliches und ein aushilfsweise zugezogenes Mitglied gestattet.[68]) Wird durch Abwesenheit oder durch sonstige Stimmunfähigkeit eines oder mehrerer Mitglieder der Vorstand nach der Städteordnung beschlußunfähig, so muß die erforderliche Anzahl von Vertretern bestellt werden; die Auswahl und Bestellung der Vertreter liegt der Gemeindevertretung ob (so § 47 Abs. 3 StO). Landgemeinde- und Amtsordnung schweigen über die Vertretung, doch muß auch hier nach den Grundsätzen der Städteordnung im Wege der Analogie verfahren werden, sobald objektive Beschlußunfähigkeit eintritt.

4. Änderungsvorschläge des Referentenentwurfs zur neuen Städteordnung.

Nach dem Referentenentwurf zur neuen Städteordnung verbleibt die Beschlußfassung über städtische Angelegenheiten — wie im geltenden Rechte — mangels entgegenstehender Vorschriften grundsätzlich der Stadtvertretung (§ 49 EntwStO). Zur Ausführung der Beschlüsse ist nicht mehr der Rat, sondern der Bürgermeister verpflichtet (§ 50 EntwStO). Beschlüssen, die das bestehende Recht verletzen oder mit den Stadtinteressen in Widerspruch stehen, hat der Rat (nicht der Bürgermeister) die Ausführung zu versagen. Die Beanstandung wirkt aufschiebend und führt eine nochmalige Beschlußfassung der Stadtvertretung herbei; ergibt dieser neue Beschluß eine Zweidrittelmehrheit für das erste Votum, so ist der Rat ohne weiteres zur Ausführung verpflichtet; andernfalls steht ihm frei, die Entscheidung der Gemeindekammer herbeizuführen (§ 54 EntwStO).[69]) Der Entwurf enthält so ein Mittelding zwischen echter und unechter Zweikollegienverfassung.[70])

---

[68]) Die Gemeindegesetze sprechen den Grundsatz der Mehrheitsbildung durch mindestens drei Vorstandsmitglieder nicht klar aus; auch die Praxis hat sich, besonders in den kleinen Städten mit nur drei ordentlichen Vorstandsmitgliedern, nicht immer danach gerichtet. An dem im Texte aufgestellten Grundsatz kann aber schon aus sprachlichen Gründen ein Zweifel nicht geübt werden. Jede diesem Grundsatze widersprechende Praxis widerläuft auch dem Gesetz und begründet sowohl das Einschreiten der Aufsichtsbehörde als auch die auf Fehlerhaftigkeit gestützte Anfechtung des Verwaltungsaktes seitens interessierter Dritter. Diese Rechtslage und ihre zwangsläufigen Folgen haben nicht immer die nötige Beachtung gefunden.

[69]) Diese Regelung ist dem Einspruchsrechte des Reichsrates gegen die vom Reichstag beschlossenen Gesetze (Art. 74 Abs. 1 RV) vergleichbar; der Einspruch kann ebenfalls durch wiederholtes Votum über denselben Beschlußgegenstand, das mit Zweidrittelmehrheit ergeht, überwunden werden. (Art. 74 Abs. 3 RV).

[70]) Vgl. W. Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 69, 70.

d) Das Gemeindeoberhaupt

Der dem Gemeindeoberhaupte allein zufallende Anteil an der gemeindlichen Willensbildung ist in den einzelnen Selbstverwaltungskörperschaften verschieden.

1. Der städtische Bürgermeister hat das Recht und die Pflicht, in eiligen Fällen, wenn die vorherige Beschlußfassung durch den Rat einen nachteiligen Zeitverlust verursachen würde, die dem Rate obliegenden Geschäfte vorläufig allein zu besorgen (§ 48 Abs. 2 StO). Diese Organhandlungen sind zwar der nachträglichen Bestätigung durch den Rat bedürftig; sie können auch durch anderweitige Entschließung des Rates korrigiert werden (§ 48 Abs. 2 StO).[71]) Ihrer qualitativen Wirksamkeit nach stehen sie aber von Anfang an hinter den Beschlüssen des Gesamtvorstandes nicht zurück.

Der Bürgermeister ist weiter befugt, „bedenkliche" Beschlüsse des Rates zu beanstanden, gleichgültig ob die Bedenken juristischer Natur sind oder Zweckmäßigkeitserwägungen entspringen. Diese Beanstandung ist zu unterscheiden von derjenigen gegen die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung nach § 42 Ziff. 1 StO; sie führt nicht wie jene bei Ausbleiben der Verständigung unter den dissentierenden Parteien zum Verwaltungsstreitverfahren (§ 46 StO), sondern unterliegt der Entscheidung durch die Stadtverordnetenversammlung (§ 47 Abs. 2 StO). Diese Entscheidung ist alsdann vorbehaltlich des Rechts des Gesamtvorstandes, ihr die Ausführung zu versagen, unanfechtbar.

Dem Bürgermeister steht endlich das Direktionsrecht über die innere städtische Verwaltung zu. Hierher gehört die Leitung und Beaufsichtigung des Geschäftsganges (§ 48 Abs. 1 StO), die innere Organisation und die Geschäftsverteilung unter die Ratsmitglieder (§ 48 Abs. 3 StO). Der Rat ist bei der Geschäftsverteilung vom Bürgermeister zu hören; ein konstitutives Mitwirkungsrecht besitzt er nicht; der Bürgermeister ist an die Vorschläge der Ratsmitglieder nicht gebunden (§ 48 Abs. 3 StO). Der Bürgermeister ist allen städtischen Beamten dienstlich vorgesetzt; die Ratsmitglieder sind hiervon ausgenommen (§ 48 Abs. 3 StO).[72])

2. Der Vorsteher der Landgemeinde hat im Gegensatze zum Bürgermeister das Recht und die Pflicht zur Vorentscheidung in eiligen Fällen nach dem Gesetze nicht. Die Verwaltung einer Landgemeinde wird auch im allgemeinen ohne eine solche Sonderregelung auskommen können, da der Gesamtvorstand wegen der Kleinheit des

---

[71]) Ebenso § 45 Abs. 2 mecklb.-schwer. StO.

[72]) Hier schwächt die mecklb.-schwer. Städteordnung die Stellung des Bürgermeisters zugunsten der Befugnisse des Rates: Der Rat ist die vorgesetzte Behörde aller Beamten und Angestellten der Stadt (§ 45 Abs. 1 Satz 1). Ebenso beschließt der Rat über die Geschäftsverteilung unter die einzelnen Mitglieder (ebenda Satz 3).

Gemeinwesens regelmäßig sofort zu einer beschlußfähigen Sitzung zusammengerufen werden kann. Gleichwohl wird man in Ausnahmefällen in analoger Anwendung der Vorschrift des § 48 Abs. 2 StO auch dem Landgemeindevorsteher das Recht zuerkennen müssen, zur Vermeidung „eines nachteiligen Zeitverlustes" ohne den Gesamtvorstand zu handeln; es wäre unbillig, der Gemeinde die Folgen des Nichthandelns des Vorstandes aufzubürden, nur weil das Gesetz schweigt. Kann daher bei objektiver Würdigung der Umstände ein „eiliger" Fall angenommen werden, so darf und muß der Vorsteher auch allein handeln. Seine Handlung verpflichtet alsdann die Gemeinde; es wäre sinnwidrig, ihn persönlich verantwortlich zu machen.

Das Beanstandungsrecht gegen „bedenkliche" Beschlüsse des Gesamtvorstandes steht dem Vorsteher wie in den Städten zu (§ 36 Abs. 3 LGO). Dieses Recht hebt ihn jedoch hier nicht über seinen Vorstand hinaus, da eigenartigerweise auch jeder Schöffe seine Bedenken gegen einen Vorstandsbeschluß mit aufschiebender Wirkung erheben und wie der Vorsteher den Beschluß zur Entscheidung durch den Gemeinderat bringen kann.[73])

Die Beaufsichtigung aller im Dienste der Gemeinde stehenden Personen steht dem Vorsteher ebenfalls zu (§ 39 Abs. 4 LGO). Dagegen erfolgt die Geschäftsverteilung nicht nach seiner Anordnung, sondern durch Vereinbarung unter allen Vorstandsmitgliedern, notfalls durch Entscheidung des Gemeinderates (§ 39 Abs. 2 LGO).

3. In weit größerem Maße als Bürgermeister und Landgemeindevorsteher ist in den Ämtern der Landrat als Vorsitzender des Amtsausschusses aus dem Vorstandskollegium herausgehoben. Das wird zunächst bewirkt durch seine Zuständigkeit, die laufende Verwaltung des Amtes als Kommunalverbandes zu führen (§ 36 Ziff. 2 AO). Zwar konkurriert diese Zuständigkeitsregel — wie oben angedeutet — mit jener auf den Amtsausschuß bezüglichen Norm des § 31 Ziff. 1 AO, „die Angelegenheiten der Selbstverwaltung nach den Gesetzen und Beschlüssen des Amtstages zu führen". Aber gerade das Gesetz (§ 36 Ziff. 2 AO) weist dem Landrat allein die laufende Verwaltung zu; insoweit muß § 36 AO gegenüber § 31 AO — schon der Stellung im Gesetze wegen — als lex specialis angesehen werden. Der Amtsausschuß kann daher bei Angelegenheiten der laufenden Verwaltung nur beteiligt werden, wenn und insoweit das Gesetz oder ein zulässiger Beschluß des Amtstages die Heranziehung des Amtsausschusses bestimmen. Zur laufenden Verwaltung gehört auch hier insbesondere die Vorbereitung der Beschlüsse des Amtstages (hierbei wirkt gemäß § 31 Ziff. 2 AO der

[73]) Diese Vorschrift wird dann gegenstandslos, wenn nach der Ortssatzung der Gemeinderat einschließlich des Vorstandes nur aus drei Mitgliedern besteht, was an sich zulässig ist (§ 15 LGO).

Amtsausschuß mit) und des Amtsausschusses, sowie die Ausführung der Beschlüsse der beiden Kollegien (§ 36 Ziff. 3 AO). Dieser Regelung entsprechend trägt der Landrat allein das Recht und die Pflicht, die Ausführung eines Amtstags- oder Amtsausschußbeschlusses zu versagen, wenn der Beschluß gesetz- oder rechtswidrig ist oder das Amtsinteresse erheblich verletzt (§ 36 Ziff. 3 Satz 2 AO). Die Beanstandung erfolgt auch hier mit aufschiebender Wirkung durch eine mit Gründen versehene Mitteilung des Landrats an das Kollegium, das den beanstandeten Beschluß erlassen hat (ebenda Satz 3). Erfolgt zwischen dem Kollegium und dem Landrate keine Verständigung, so entscheidet auf Antrag eines Teiles der Staatsrat, nicht wie bei Städten und Landgemeinden die Verwaltungsgerichte (§ 36 Ziff. 3 Satz 4 AO).[74])

Der Landrat ist endlich zur Vertretung des Amtes als Kommunalverbandes nach außen zuständig (§ 36 Ziff. 1 AO). Rechtsverbindliche Urkunden und Vollmachten müssen vom Landrat und zwei Amtsausschußmitgliedern unterzeichnet werden (ebenda Ziff. 4).

Der innere Geschäftsgang der Amtsverwaltung unterliegt der Leitung und Beaufsichtigung des Landrats als Organs der Staatsregierung, nicht als Vorsitzenden des Amtsausschusses (§ 35 Ziff. 4 AO).

Kapitel VI

Der gemeindliche Wirkungskreis

I. Die Stellung der gemeindlichen Selbstverwaltungskörperschaften im System des Staatsaufbaues und ihre Heranziehung zur Betreuung staatlicher Aufgaben haben von jeher eine Scheidung der Verwaltungsangelegenheiten in solche der Selbstverwaltung und solche, die im Auftrage des Staates geführt werden, notwendig gemacht. Der gemeindliche Wirkungskreis zerfällt damit in einen „eigenen" und einen „übertragenen" Kreis. Die ältere Literatur[75]) suchte die Unterscheidungsmerkmale in der Lehre vom „eigenen" Recht der Gemeinden auf Selbstverwaltung und damit auf Überlassung bestimmter Tätigkeitsgebiete. Überall da, wo ein solcher Anspruch nicht erhoben werden konnte, mußte die Gemeinde einen staatlichen Auftrag hinnehmen und konnte so nur im übertragenen Wirkungskreise tätig werden. Dieses Unterscheidungsmerkmal ist

---

[74]) Diese Vorschrift ist nicht so zu deuten, daß die Entscheidung nicht dem Verwaltungsstreitverfahren überlassen wird, sondern vielmehr dahin, daß der Staatsrat insoweit verwaltungsgerichtliche Tätigkeit ausübt (vgl. dazu unten S. 124).

[75]) So z. B. Rosin, Annalen, S. 290 ff., und Blodig, Selbstverwaltung als Rechtsbegriff, S. 34 ff.

heute verlassen. Nach heutiger Anschauung sind letzten Endes alle Gemeindeangelegenheiten vom Staate verliehen, mögen sie ausdrücklich übertragen oder resignierend überlassen sein.[76]) Die neuere Literatur hat dagegen für die Selbstverwaltungsangelegenheiten die eigene Verantwortlichkeit[77]) der Gemeinden als wesentliches Kriterium aufgestellt. Im übertragenen Wirkungskreise fehlt es an der Selbstverantwortlichkeit; diese ist auf den übertragenden Staat übergegangen, der dafür das sachliche Anweisungsrecht an die Gemeinden für sich in Anspruch genommen hat. Dieser Unterscheidung kommt praktische Bedeutung zu.

Art. 72 preuß. Verf.-Urk. enthält, soweit ich sehe, die einzige positiv-rechtliche Definition sowohl der Selbstverwaltungs- als auch der Auftragsangelegenheiten zusammen, in der jene modernen Merkmale zum Ausdruck kommen. Nach dieser Vorschrift sind Selbstverwaltungsangelegenheiten der Provinzen „die ihnen zur selbständigen Verwaltung gesetzlich obliegenden oder freiwillig von ihnen übernommenen Angelegenheiten". Auftragsangelegenheiten sind „die ihnen als ausführenden Organen des Staates übertragenen staatlichen Angelegenheiten". Ähnlich definieren die mecklenburg-strelitzschen Kommunalgesetze die Auftragsangelegenheiten als diejenigen Angelegenheiten, die den Selbstverwaltungskörperschaften durch Gesetz oder Anordnung zur Ausführung nach Anweisung übertragen werden (§§ 1 Abs. 3 StO, 40 AO). Unvollkommen ist dagegen die dürftige Erklärung der Selbstverwaltungsangelegenheiten als eigener Angelegenheiten der Stadtgemeinden (§ 1 Abs. 2 StO); diese letztere Definition fällt in den alten Fehler zurück.

Hinter dem Merkmal der Selbstverantwortlichkeit der Gemeinden in Angelegenheiten der Selbstverwaltung (nichts anderes will das Eigenschaftswort „selbständig" in der Begriffsbestimmung des § 72 preuß. VU sagen) treten alle übrigen Kriterien an Bedeutung zurück. Findet sich bei einer von der Selbstverwaltungskörperschaft zu betreuenden Angelegenheit dieses Merkmal, so weist es die Angelegenheit dem Selbstverwaltungskreise der Gemeinde zu. Wird negativ das Fehlen der Selbstverantwortlichkeit festgestellt, trägt also ein anderer als die Gemeinde die Verantwortung, so ist die Angelegenheit den Auftragsangelegenheiten zuzurechnen, hinsichtlich deren Erledigung die Gemeinde sachliche Anweisungen von seiten des Verantwortungsträgers entgegenzunehmen und auszuführen verpflichtet ist.

Soweit die abstrakte Abgrenzung des Selbstverwaltungskreises vom Bereich der Auftragsangelegenheiten. Handelt es sich dagegen

---

[76]) Vgl. dazu die Ausführungen im I. Teile zu dem Begriff des „eigenen" Rechtes der Gemeinden auf Selbstverwaltung S. 18 ff.

[77]) Dieses Merkmal ist im I. Teile S. 22 gleichfalls als Essentiale des Selbstverwaltungsbegriffs verwandt.

um die Beantwortung der Frage, ob eine Verwaltungsangelegenheit in concreto Selbstverwaltungs- oder Auftragsangelegenheit sei, so ist von der Totalität des gemeindlichen Wirkungskreises auszugehen und auf Grund der dem Totalitätsmerkmal innewohnenden Vermutungskraft anzunehmen, daß die Angelegenheit eine Selbstverwaltungsangelegenheit sei. Erst wenn durch Gesetz oder sonstige staatliche Anordnung ein sachlicher Einfluß des Staates auf die Verwaltung einer bestimmten Angelegenheit genommen worden ist, wenn damit eine staatliche Sachaufsicht ausdrücklich begründet worden ist, wird die Verwaltungsangelegenheit zur Auftragsangelegenheit; die verwaltende Gemeinde wird insoweit in den staatsbürokratischen Instanzenzug eingegliedert.

Im Bereiche des Selbstverwaltungskreises der Gemeinde ist der Staat jedoch nicht schlechthin ausgeschaltet; unter gewissen Voraussetzungen kann von Seiten des Staates ein aufsichtliches Eingreifen in den Selbstverwaltungskreis zugelassen werden. Diese Voraussetzungen sind — wie in Kapitel VII „Staatsaufsicht" zu erörtern sein wird — Gesetzesverletzung, Mißachtung des öffentlichen Wohles und eine die Einheitlichkeit der öffentlichen Verwaltung gefährdende Tätigkeit von seiten der Gemeinde.

Fehlt es an diesen Voraussetzungen, so ist ein Einschreiten des Staates im Bereiche des Selbstverwaltungskreises rechtswidrig und verstößt gegen Art. 127 RV.

Selbstverwaltungsangelegenheiten sind hiernach alle durch Gesetz einer anderen Stelle nicht überwiesenen Angelegenheiten einer Gemeinde, die sie unter eigener Verantwortung erledigt; dem Staate steht innerhalb dieses Bereiches nur eine staatsaufsichtliche Einflußnahme zu.

Auftragsangelegenheiten sind alle der staatlichen Verwaltung angehörenden Angelegenheiten, die, ohne der staatlichen Bestimmungsgewalt entzogen zu werden, den Gemeinden zur Betreuung im befohlenen Umfange durch Gesetz oder sonstige Anordnung übertragen worden sind; dem Staate steht innerhalb des übertragenen Wirkungskreises die Sachaufsicht zu.

II. Die Verwaltung der Selbstverwaltungsangelegenheiten vollzieht sich nach den Grundsätzen der gemeindlichen Willensbildung, wie sie auf der Grundlage der Kommunalgesetze im vorstehenden Kapitel entwickelt worden ist. Es bedarf an dieser Stelle eines weiteren Eingehens hierauf nicht.

Für die Wahrnehmung der Auftragsangelegenheiten gelten folgende Grundsätze:

Träger der Auftragsangelegenheiten in Mecklenburg-Strelitz sind in Städten und Ämtern die Gemeinden als solche; das sprechen die §§ 1 StO, 40 AO klar aus. Im Gegensatz dazu sind die Landgemeinden nicht als solche mit Auftragsangelegenheiten betraut, sondern hier ist das gesamte Vorstandskollegium, das inso-

weit als Organ der allgemeinen Staatsverwaltung ausdrücklich bezeichnet wird, Träger des Auftrages (§§ 41, 42 LGO). Beide Nachbarländer bieten ebenfalls Beispiele dafür, daß zum Träger nicht die Gemeinde, sondern ein einzelner bestimmter Gemeindebeamter oder ein Gremium von solchen gemacht wird. Preußen enthält z. B. in § 62 östl. StO das klassische Beispiel des Bürgermeisters als Trägers der Polizeigewalt, und Mecklenburg-Schwerin hat das kommunale Oberhaupt des Amtsverbandes, den Amtshauptmann, mit der Erledigung zahlreicher Staatsaufgaben unmittelbar betraut (§§ 28, 44 meckl.-schwer. AO).[78])

Der praktische Wert dieser Unterscheidung innerhalb der Auftragsangelegenheiten erscheint auf den ersten Blick gering. Ist die Gemeinde zur Trägerin der Auftragsangelegenheiten bestimmt, so sind ihre verfassungsmäßig berufenen Organe — da es sich in der Regel um die laufende Verwaltung handelt — der Rat in den Städten und der Landrat in den Ämtern ausführende Fungenten (so ausdrücklich § 3 StO, sofern nicht andere gesetzliche Bestimmungen entgegenstehen). Wird dagegen ein einzelner Kommunalbeamter ausdrücklich zum Träger und Verwalter bestimmt, so bedeutet das nicht mehr, als daß für diese bestimmte einzelne Angelegenheit die Normalzuständigkeit der gemeindlichen Organe aufgehoben und durch die spezielle Anordnung eine spezielle Zuständigkeit neu begründet wird. Die durch die Erledigung der Auftragsangelegenheiten den Gemeinden erwachsende Kostenlast wird durch die Verschiedenheit der Übertragungsadressaten nicht berührt; in beiden Fällen ist die Gemeinde verpflichtet, die Kosten zu tragen, falls nicht andere Bestimmungen dem entgegenstehen. Für die Zukunft bestimmt § 40 AO programmatisch, daß neue Auftragsangelegenheiten den Ämtern nur übertragen werden sollen, wenn zugleich für die Kosten dem Amte — sei es im Wege des Finanzausgleichs, sei es durch unmittelbare Erstattung von seiten des Staates oder auf irgendeine andere Weise — Ersatz gewährt wird.

Die zuständigen Gemeindebeamten scheiden bei beiden Übertragungsarten für den Umfang der Auftragsangelegenheiten aus der gemeindlichen Organisation und ihrer Verantwortlichkeit gegenüber der Gemeindevertretung aus und treten insoweit in den Instanzenzug der Staatsverwaltung als lokale Staatsorgane ein. Innerhalb dieses Instanzenzuges sind sie der Dienst- und Disziplinargewalt ihrer staatlichen Vorgesetzten unterworfen.

Die Unterscheidung der Träger der Auftragsangelegenheiten gewinnt jedoch praktische Bedeutung für das Problem der Haftpflicht der Gemeinde bei Pflichtverletzungen, die ihre Beamten bei Ausübung von Auftragsangelegenheiten begehen.[79])

[78]) Vgl. dazu Tatarin-Tarnheyden, Rechtsstellung des Amtshauptmanns usw. S. 25 ff.

[79]) Vgl. dazu näher S. 101 ff.

Kapitel VII

Die Staatsaufsicht

I. Allgemeines

A. Grundlagen

Das Verhältnis der gemeindlichen Selbstverwaltungskörperschaften zum Staate, ihre Rolle im staatlichen Verwaltungssystem überhaupt, findet die klarste Darstellung auf dem Gebiete der staatlichen Gemeindeaufsicht[80]) oder kurz — mit Staates Augen gesehen — der Staatsaufsicht. Begriff und Umfang dieses Rechtsinstitutes sind nicht in dem Maße umstritten wie etwa der Begriff der Selbstverwaltung; aber die Anschauungen über Zweck und Grundlagen der Staatsaufsicht, über ihre Handhabung und Begrenzung sind gerade in kleineren Ländern häufig unklar und verworren.

Die älteren Kommunalgesetze, so auch die geltenden mecklenburg-strelitzschen Normen, schweigen über den Begriff; desgleichen haben auch die Entwürfe der Reichsstädteordnung und der strelitzschen Städteordnung auf eine Legaldefinition verzichtet. Das schwerinsche Gemeinderecht enthält dagegen in Art. 61 StO den Versuch einer Umfangsbegrenzung: die Aufsicht des Staates erstreckt sich danach auf die Gesetzmäßigkeit und Lauterkeit der Verwaltung und die Grundlagen der Finanzgebarung. Das preußische Verwaltungsrecht, das ebenfalls eine positive Definition vermissen läßt, hat auf den an sich aufgehobenen § 139 Ziff. b der Preußischen Revidierten Städteordnung von 1831 zurückgegriffen; das Oberverwaltungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 9. Mai 1893[81]) in dieser alten Vorschrift eine geeignete Begriffsbestimmung anerkannt, nach der „die Aufsichtsbehörde so berechtigt wie verpflichtet ist, dafür zu sorgen, daß die Verwaltung fortwährend in dem vorgeschriebenen Gange bleibe und angezeigte Störungen beseitigt werden". Die Verwaltung verläßt hiernach den „vorgeschriebenen Gang", wenn sie die Gesetze übertritt oder das öffentliche Wohl außer acht läßt. Hierbei bleibt indessen unberücksichtigt, daß nach heutiger Auffassung der Staatsaufsicht auch die Aufgabe zufällt, die Einheitlichkeit der öffentlichen Verwaltung schlechthin zu wah-

---

[80]) Peters (a. a. O., S. 217 ff.) weist mit Recht auf den Irrtum der früheren Lehre hin, die in den Beziehungen der Staatsaufsicht das Problem der wechselseitigen Verbindung zwischen Staat und Gemeinde als erschöpft ansah und andere Grenzen der Selbstverwaltung nicht kennen wollte. Auftragsangelegenheiten, Gemeindefinanzrecht, um nur diese Materien zu nennen, bilden aber außerhalb der Staatsaufsicht eigengestaltete und weitreichende Gemeinschaftsgebiete zwischen Staat und Selbstverwaltung.

[81]) OVG Bd. 25, S. 49 f.

ren, und zwar auch dann, wenn die die Einheitlichkeit gefährdende Tätigkeit des Selbstverwaltungskörpers weder eine Überschreitung der Gesetze, noch eine Mißachtung des öffentlichen Wohles enthält.[82])

Negativ hat auch die strelitzsche Städteordnung den Bereich der Staatsaufsicht begrenzt, indem sie außerhalb der gewöhnlichen Voraussetzungen aufsichtlichen Einschreitens verbietet, in die Selbstverwaltung einzugreifen (so die inhaltsleere Vorschrift des § 59 Abs. 2 StO).

Abgesehen von diesen allgemeinen Merkmalen gibt es eine Reihe von speziellen verwaltungsrechtlichen Tatbeständen, die ein geordnetes konstitutives Mitwirkungsrecht der Aufsichtsbehörde an gemeindlicher Tätigkeit enthalten, das dem Staate aus hoheitlichen Erwägungen eingeräumt ist (jus confirmandi). Diese staatlichen Mitwirkungshandlungen (z. B. Bestätigung gewählter Gemeindebeamter, Genehmigung bestimmter gemeindlicher Beschlüsse, wie über die Aufnahme von Anleihen, den Erlaß von Ortssatzungen schlechthin u. a.) sind im eigentlichen Sinne keine Beaufsichtigung gemeindlichen Wirkens, sondern sie enthalten eine gesetzlich notwendige Teilnahme an gemeindlicher Verwaltung; die letztere ist insoweit von vornherein unselbständig und nicht mehr allein fähig, den gewollten Erfolg herbeizuführen. Die herrschende Lehre verkennt diesen Unterschied und ordnet auch die notwendigen Teilnahmehandlungen des Staates dem aufsichtlichen System ein. Der Unterschied wird praktisch bedeutsam, wenn es sich darum handelt, die Berechtigung aufsichtlichen Eingreifens auf ihre Grundlagen hin zu prüfen. Notwendige Teilnahmehandlungen des Staates, die den gesetzmäßig zustandegekommenen Akten der Selbstverwaltung erst konstitutiv zur rechtserheblichen Existenz verhelfen, bedürfen einer speziellen Grundlage schlechthin, weil sie ja Ausnahmen von der Totalität der gemeindlichen Willens- und Handlungsgewalt enthalten; die Bestätigung eines Gemeindebeamten oder die Genehmigung einer Gemeindesatzung können daher nur auf spezieller normativer Grundlage erfolgen. Anders die echten Aufsichtshandlungen; sie greifen in einen Bereich ein, in dem die Gemeinde selbst voll handlungsfähig ist und nun dort — im Widerspruch zu den Gesetzen, in Mißachtung des öffentlichen Wohles, im Mißklang mit den Grundlinien der öffentlichen Verwaltung — widrige Handlungen oder Unterlassungen begeht. Innerhalb dieses Bereiches ist die Staatsaufsicht aber generell zuständig, soweit nur die allgemeinen Voraussetzungen vorliegen. Auf dieser Anschauung bauen die mecklenburg-strelitzschen Kommunalgesetze auf, wenn sie unter

[82]) Ich sehe in bewußter Selbstbescheidung von der Entwicklung des Begriffes der Staatsaufsicht ab und begnüge mich damit, die Voraussetzungen und Beschränkungen der Staatsaufsicht im Texte kurz zu bezeichnen.

Verzicht auf eine Legaldefinition allgemein bestimmen: Die Staatsaufsicht über Städte (Ämter, Landgemeinden) wird von der zuständigen Stelle geführt (§§ 59 StO, 61 LGO, 49 AO).

Es bestand meines Erachtens daher keine rechtlich notwendige Veranlassung, in den neuen Entwürfen zur Städteordnung und Amtsordnung an die Stelle der bisherigen Generalklausel die enumeratorische Methode für die Zuständigkeit zu setzen und in ermüdender Aufzählung die Aufsichtshandlungen zu spezialisieren. Es bedarf nur einer neuen, empirisch bisher nicht erfaßten Situation, die aufsichtliches Einschreiten notwendig macht, und sogleich erweist sich die enumeratorische Methode als unzulänglich, und der Rückgriff auf die Generalklausel wird wiederum erforderlich.

Die Praxis ist in diesen Gedanken andere Wege gegangen, und insbesondere haben die Gemeinden als Adressaten der Aufsicht eine Spezialisierung der Aufsichtsnormen gefordert, weil sie in der Generalklausel die Allmacht der Staatsaufsicht sahen und fürchteten. Dieser Forderung ist im strelitzschen Gemeinderecht für die Städte jüngst zweimal Rechnung getragen worden, und zwar durch Gesetz vom 27. März 1930 — Amtl. Anz. S. 127 ff. — und durch die Verordnung mit Gesetzeskraft vom 15. Januar 1931 — Amtl. Anz. S. 12 —. Jenes Gesetz fügte dem § 61 StO, der die Zwangsetatisierung betrifft, einige Spezialfälle[83]) hinzu; die Notverordnung regelt die Bestellung eines Staatskommissars.[83])

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit soll der hier aufgezeigte Unterschied zwischen echten Aufsichtshandlungen und konstitutiven Mitwirkungshandlungen der Staatsaufsicht nur dispositionell verwandt werden; es genügt für das gesteckte Ziel, auf diese doppelte Seite aufsichtlichen Tätigwerdens hingewiesen zu haben. Für die weiteren Ausführungen wird die Staatsaufsicht begrifflich zugrundegelegt als staatliche Verwaltungstätigkeit des Inhalts, Gesetzesverletzungen und Mißachtung des öffentlichen Wohles durch die Gemeinden zu verhindern und zu beseitigen und die Einheitlichkeit von Staats- und Gemeindeverwaltung zu wahren.

B. Mittel

Die Mittel zur Ausübung der Staatsaufsicht sind vielgestaltig. Ihre Einteilung ist von verschiedenen Gesichtspunkten aus unternommen worden: die ältere Lehre unterschied positive und negative Mittel, je nachdem die Änderung des bestehenden Zustandes verhindert oder herbeigeführt werden sollte. Triepel[84]) trennt die erhaltenden von fördernden Aufsichtsmitteln. Peters[85]) unterscheidet je nach dem Stärkegrad der staatlichen Einwirkung in

---

[83]) s. unten unter B., Mittel der Staatsaufsicht, und II., S. 80 f.
[84]) Reichsaufsicht, S. 483.
[85]) a. a. O., S. 233 ff.

1. Raterteilung;[86])
2. Beobachtung, als deren Unterarten Kenntnisnahme, Revision, Einforderung von Auskünften und Berichten erscheinen (jus cognoscendi);
3. staatliche Zustimmung als Vorbedingung der Gültigkeit kommunaler Handlungen (Genehmigung, Bestätigung) (jus confirmandi);
4. Vernichtung der Wirkungen kommunaler Handlungen (Beanstandung, Entscheidung auf Beschwerden) (jus interdicendi);
5. Erzwingung bestimmter Handlungen (Anordnung, Zwangsmittel, disziplinare Maßnahmen);
6. Ersatzvornahme (Zwangsetatisierung, Zwangsvollstreckung, Kommissarbestellung);
7. Auflösung der Gemeinde oder ihrer Organe.

Diese Einteilung enthält zu Ziffer 3 die staatlichen Mitwirkungshandlungen, die ich aus den eigentlichen Aufsichtsmitteln als unecht ausscheide; sie bietet aber, wie ihr Verfasser mit Recht hervorhebt, vor allen anderen den Vorteil besserer Erkenntnis des Umfangs staatlicher Einwirkung auf die Gemeinde und soll daher für die folgende Darstellung zugrundegelegt werden.

II. Das geltende Aufsichtsrecht in Mecklenburg-Strelitz

Das geltende mecklenburg-strelitzsche Gemeinderecht kennt eine spezialisierte Behandlung des Staatsaufsichtsrechts nur zum Teile. In allen Gemeindeordnungen ist die Staatsaufsicht schlechthin zugelassen (§§ 59 ff. StO, 61 ff. LGO, 49 ff AO). Einige Materien sind wahlweise speziell, aber unvollständig geregelt, so das Institut der Zwangsetatisierung nebst dem dabei zu beobachtenden Verfahren und die Disziplinierung der Mitglieder des Gemeindevorstandes und der übrigen Beamten.

Im einzelnen enthalten die Gesetze folgende positive Vorschriften:

Die Staatsaufsicht über Städte und Amtskörperschaften wird vom Ministerium des Innern, über letztere gegebenenfalls auch vom Finanzministerium geführt. In Landgemeinden übt der Landrat als staatlicher Beamter in Gemeinschaft mit dem beauftragten Amtsausschuß die Staatsaufsicht aus, während dem Ministerium des Innern die Oberaufsicht vorbehalten ist[87]) (§§ 59 StO, 61

[86]) Dieses Mittel rechnet Walter Jellinek (Verwaltungsrecht, S. 514) nicht zu den Aufsichtsmitteln, da es nicht in die Rechtssphäre der beratenden Gemeinde eingreife; m. E. zu Unrecht, da auch die Raterteilung präventiv Gesetzesverletzungen usw. verhüten und so der Anwendung stärkerer Aufsichtsmittel in späteren Stadien des Verfahrens vorbeugen soll.

[87]) de facto sind auch dem Staatsrat gewisse aufsichtliche Befugnisse übertragen, s. u.

LGO, 35, 49 AO). Die Vorschriften über die Handhabung der Staatsaufsicht über Landgemeinden widersprechen einander: § 35 Ziffer 2 AO erklärt den Landrat allein, § 61 I LGO den Landrat in Gemeinschaft mit dem Amtsausschusse für zuständig. Der weitergehenden Vorschrift des § 61 LGO wird schon um deswillen zu folgen sein, weil sie in der Landgemeindeordnung über Landgemeinden getroffen ist. § 35 AO hat dagegen sachlich nicht die Staatsaufsicht über die Landgemeinden, sondern die Regelung der Zuständigkeit des Landrats im Auge.

Sämtliche Gemeindevorstandsmitglieder und übrigen Gemeindebeamten sind einheitlich der großherzoglichen Verordnung[88]) vom 19. Februar 1910, betreffend die Dienstvergehen der nichtrichterlichen Beamten und das Disziplinarverfahren gegen dieselben unterworfen.[89]) Weiter ist in allen Gemeindeordnungen einheitlich das Aufsichtsmittel der Zwangsetatisierung zugelassen und das Verfahren geregelt: Unterläßt oder verweigert hiernach eine Gemeinde oder ein Amt, die zur Erfüllung der ihr gesetzlich obliegenden Verpflichtungen notwendigen Mittel in den Haushaltsplan einzustellen oder außerordentlich zu genehmigen, so verfügt die Aufsichtsbehörde — in den Städten auch auf Antrag einer der beiden städtischen Kollegien — die Eintragung der erforderlichen Ausgaben in den Haushaltsplan (§§ 61 StO, 63 LGO, 50 AO). Diese allgemeine Vorschrift ist jüngst[90]) für die Städte dahin erweitert worden, daß das Ministerium des Innern in Fällen, in denen die Stadtgemeinden sowohl unterlassen, die erforderliche Deckung für beschlossene Ausgaben festzusetzen, als auch Ausgaben zu beschließen, die ihnen nicht gesetzlich obliegen, im Aufsichtswege die zur Deckung erforderlichen Ausgaben festsetzen bzw. die Streichung der beschlossenen Ausgaben verfügen kann. Diese Vorschrift hat für die Erfüllung der den Städten obliegenden Wohlfahrtsaufgaben besondere Bedeutung erlangt. Der Zwangsetat ist in der jüngsten Zeit wiederholt praktisch geworden, so z. B. für das laufende Etatsjahr 1930/31 in den Städten Neustrelitz und Friedland, ebenso im Amte Strelitz. In allen Fällen war der Zwangsetat die notwendige Folge der Flucht vor der Verantwortung seitens der Gemeindevertretung, die aus Furcht vor der Wählerschaft die Erhöhung der gemeindlichen Abgaben staatlichem Dekret überließ, ohne andere Vorschläge machen zu können.

---

[88]) Off. Anz. 1910, S. 65 ff.

[89]) Disziplinarrecht und Verfahren sind im Kap. VIII „Gemeindebeamtenrecht" behandelt; an dieser Stelle verdient nur Erwähnung, daß als oberste Dienstbehörde, die über die Einleitung des Verfahrens zu beschließen hat, für die städtischen Gemeindevorstandsmitglieder der Staatsrat tätig wird, nicht das Ministerium des Innern. Hierin liegt, wie noch zu zeigen sein wird, ein bevorrechtigter Schutz der städtischen Selbstverwaltung.

[90]) Gesetz vom 27. März 1930 — Amtl. Anz. S. 127 ff.

Die letzte spezialisierende Ergänzung des Staatsaufsichtsrechts in den Städten hat die Verordnung mit Gesetzeskraft vom 15. Januar 1931[91]) gebracht; durch sie wird die — wie betont — an sich zulässige Bestellung eines Staatskommissars zur Wahrnehmung der Obliegenheiten des Rates oder der Stadtvertretung oder beider auf eine spezielle Grundlage gestellt (§ 59 Abs. 3, 4 StO).

Neben jenen für alle Gemeindetypen einheitlich geordneten Aufsichtsmitteln finden wir in den Gemeindeordnungen eine Reihe von weiteren Aufsichtsrechten des Staates wahlweise aufgezählt, die gegenüber der einen oder anderen Gattung der Gemeinden zur Anwendung kommen. Hierher gehört in erster Linie die der Aufsichtsbehörde gegen Landgemeinden und Ämter gewährte Befugnis, die zum Vollzuge auch nicht finanzieller Gemeindepflichten nötigen Verfügungen ganz allgemein zu treffen, wenn deren Erfüllung seitens der Gemeinde unterlassen oder verweigert wird und eine vorhergegangene Aufforderung der Aufsichtsbehörde unbefolgt geblieben ist (§§ 63 LGO, 50 AO). Ferner gestattet die neue Amtsordnung — im Gegensatz zu ihren Vorgängerinnen — die Auflösung des Amtstages durch die Aufsichtsbehörde, wenn jener dauernd beschlußunfähig ist, oder wenn durch sein Verhalten die geordnete Führung der Amtsgeschäfte empfindlich gestört wird. Die Neuwahl hat alsdann innerhalb zweier Monate nach der Auflösung zu erfolgen (§ 51 AO). Eine praktische Anwendung hat diese Vorschrift bislang noch nicht gefunden.

Die vorstehend aufgezählten einzelnen Aufsichtsmittel enthalten nur Erscheinungsformen der Ausübung echter Staatsaufsichtshandlungen. Da diese aber auf Grund der in jedem Gemeindegesetz enthaltenen Generalklausel schlechthin zulässig sind, wenn sie nur allgemein den Charakter von zulässigen Aufsichtshandlungen an sich tragen, so folgt daraus zweierlei:

erstens, daß es ihrer Erwähnung im Gesetze nicht bedurft hätte;

zweitens, daß diese Aufsichtsmittel auch in denjenigen Gemeindegattungen zulässig sind, deren Verfassungsgesetze über diese speziellen Mittel schweigen.

Ich halte daher im Gegensatz zu der Anschauung der kommunalen Praxis die Befugnis der Aufsichtsbehörde für gegeben, auch in den Städten Aufsichtsverfügungen allgemein zu treffen, die dem Vollzuge nichtfinanzieller Gemeindepflichten dienen, und weiter die Gemeindevertretung aufzulösen.[92])

---

[91]) Amtl. Anz. 1931, S. 11 ff.

[92]) Vgl. dazu die gleichgerichteten Ausführungen Peters' a. a. O., S. 225 (daselbst weitere Schrifttumnachweise), und Hensel, Kommunalrecht und Kommunalpolitik, S. 42, der sich insbesondere gegen die „rechtsstaatliche Aufsichtstheorie" wendet. Zustimmend Stier-Somlo, Handbuch, S. 366 f.

Anders die speziellen Aufsichtshandlungen, die eine staatliche Teilnahme an der gemeindlichen Willensbildung konstitutiv festsetzen (Genehmigung, Bestätigung). Das einzige Erfordernis der staatlichen Bestätigung eines Gemeindebeamten enthält § 59 Abs. 2 LGO hinsichtlich des Gutsvorstehers oder seines Stellvertreters. Hinsichtlich aller übrigen Gemeindevorstandsmitglieder steht dem Ministerium (hinsichtlich der Schöffen in den Landgemeinden dem Landrate) nur das Recht zu, Anzeige von dem Amtsantritt nach erfolgter Amtseinführung zu erhalten (§§ 29 Abs. 2 StO, 30 Abs. 2 AO, 35 Abs. 2 LGO). Ausnahmsweise gestattet § 23 Abs. 6 StO dem Staatsministerium, gegen die Wahl des Bürgermeisters Einspruch zu erheben, wenn gegen die Person des Gewählten wichtige Gründe vorliegen; über den Einspruch, der ein negatives Korrelat zum Bestätigungsrechte darstellt, entscheidet unanfechtbar der Staatsrat (§ 23 Abs. 6 StO).[93])

Die Wirksamkeit von gemeindlichen Ortssatzungen ist in den Landgemeinden und Ämtern schlechthin an die Genehmigung des Amtsausschusses bzw. des Ministeriums des Innern geknüpft worden. Für städtische Ortssatzungen ist die Genehmigung nur dann vorgeschrieben, wenn es sich um Abgabensatzungen handelt (§§ 14 LGO, 9 AO, 15 Abs. 3 StO). Sodann ist für alle Gemeindearten die Wirksamkeit gemeindlicher Beschlüsse, die die Aufnahme von kommunalen Anleihen zum Gegenstande haben, von der Genehmigung der Aufsichtsbehörde abhängig gemacht worden (§§ 59a StO, 43 Ziff. 3 LGO, 24 Abs. 3 AO). Für Landgemeinden und Ämter gilt diese Beschränkung der Schuldenaufnahme schon seit Inkrafttreten der geltenden Gemeindegesetze; für die Städte ist sie als § 59a neu eingeführt durch Gesetz vom 25. März 1931 — Amtl. Anz. S. 117 —.

Im Bereiche der Landgemeindeordnung bedürfen der aufsichtlichen Genehmigung weiterhin Beschlüsse, wenn sie betreffen:

1. die Veräußerung von Grundstücken und ihnen gleichgestellten Gerechtsamen;
2. die Veräußerung oder wesentliche Veränderung von Sachen, die einen besonderen wissenschaftlichen, geschichtlichen oder Kunstwert haben;
3. die Veränderung von Gemeindenutzungen, außerordentliche die Substanz angreifende Benutzung des Gemeindevermögens und Schenkungen aus diesem.

(§ 43 Ziff. 1, 2, 4 LGO.)

Zur Wahrnehmung der aufsichtlichen Befugnisse ist in diesen Fällen neben dem Landrat als Staatsbeamten der kommunale Amtsausschuß zuständig (§ 43 Abs. 2 LOG); wir haben den im gelten-

[93]) Das ist einer der Fälle, in denen der Staatsrat verwaltungsgerichtliche Funktionen ausübt.

den Rechte immerhin noch seltenen Fall der Beteiligung eines rein kommunalen Organs an der aufsichtlichen Tätigkeit des Staates.[94]) Läßt sich bei Ausübung der Aufsichtsrechte zwischen Landrat und Amtsausschuß eine Übereinstimmung nicht erzielen, so entscheidet das Ministerium des Innern; der Landrat kann nicht vom Amtsausschuß überstimmt werden (§ 43 Abs. 3 StO).

Das Rechtsmittelverfahren gegen Verfügungen und Entscheidungen der Aufsichtsbehörde ist für die einzelnen Gemeindegattungen verschieden geordnet. Den Städten steht allgemein auf Grund der Generalklausel des § 60 StO die Vorstellung bei der Aufsichtsbehörde zu, die vom Rate oder von der Stadtverordnetenversammlung erhoben werden kann; die Vorstellung hat aufschiebende Wirkung, es sei denn, daß die Aufsichtsbehörde das Gegenteil bestimmt. Gibt letztere der Vorstellung keine Folge, so findet generell die Klage im Verwaltungsstreitverfahren statt (§ 60 StO). Fühlt sich die Stadt durch eine Zwangsetatisierung beschwert, so kann sie nur vor dem Landesverwaltungsgericht klagen, das in einziger Instanz entscheidet; Rat und Stadtverordnetenversammlung können, jedes Kollegium auch einzeln, das Klagerecht ausüben (§ 61 Abs. 2 StO). Gegen die aufsichtliche Kommissarbestellung ist abweichend von der Regel die Beschwerde an den Staatsrat zugelassen (§ 59 IV StO). Ihrem Wesen nach steht diese „Beschwerde" jedoch nicht der gewöhnlichen Aufsichtsbeschwerde, sondern der Verwaltungsstreitklage gleich.

Im Bereiche der Landgemeindeordnung ist grundsätzlich gegen alle Aufsichtsverfügungen, soweit nicht das Verwaltungsstreitverfahren zugelassen ist, die Beschwerde an die Oberaufsichtsbehörde, das Ministerium des Innern, gegeben (§ 61 LGO). Gegen Verfügungen der Aufsichtsbehörde, die eine Ersatzvornahme gemäß § 63 LGO enthalten, steht der beschwerten Gemeinde die Klage im Verwaltungsstreitverfahren zu (§ 63 LGO); diese Vorschrift erlangt hauptsächlich für den Zwangsetat Bedeutung. Hiernach gilt im aufsichtlichen Rechtsmittelverfahren in den Landgemeinden für die Verwaltungsstreitklage die enumeratorische Methode, für die Beschwerde die Generalklausel.

Für die Ämter ist ebenso wie für die Städte keine Aufsichtsbeschwerde, sondern nur die Klage im Verwaltungsstreitverfahren

---

[94]) Eine moderne Richtung innerhalb der Gestaltung der Kommunalverfassung hat diesen Gedanken fördernd aufgenommen und nach dem Beispiele einiger deutscher Mittelländer die Einrichtung einer sogenannten Gemeindekammer vorgeschlagen, d. h. einer aus Staats- und Kommunalvertretern gemischten Behörde zur Wahrnehmung der Aufsichtsbefugnisse. Der vom Deutschen Städtetag herausgegebene Entwurf zur Reichsstädteordnung (§ 58) und der Entwurf zur mecklenburg-strelitzschen Städteordnung (§ 77, ebenda, s. unten) haben beide das Institut der Gemeindekammer aufgenommen — vgl. S. 85 f. —.

gegeben, da es auch hier keine untere Aufsichtsinstanz gibt. Die Klage führt indessen sofort an das Landesverwaltungsgericht, das irrevisibel entscheidet (§ 50 AO Generalklausel). Die Ämter sind also einer Rechtsmittelinstanz beraubt. Sämtliche Rechtsmittel mit einer Ausnahme sind förmlich; sie sind binnen zwei Wochen von der Zustellung der beschwerenden Verfügung an die beschwerte Gemeinde an gerechnet einzulegen. Die Frist ist eine Notfrist (§§ 61 Abs. 2 StO, 61 Abs. 2, 63 Abs. 1 LGO, 50 AO). Die erwähnte Ausnahme bildet die gegen Aufsichtsverfügungen gerichtete Verwaltungsstreitklage im Bereiche der Städteordnung (§ 60 StO); ihre Erhebung ist an keine Frist gebunden.

III. Die Gestaltung des Staatsaufsichtsrechts in den Referentenentwürfen zur Städteordnung und zur Änderung der Amtsordnung

Unter der Herrschaft des positiven Rechts ist die Praxis hinsichtlich der Grundlage für die Aufsichtsmittel im großen und ganzen mit der allgemein abstrakten und auf die Generalklausel gestützten Regelung ausgekommen. Den beteiligten Gemeindepolitikern galt indessen für manche außerordentlichen Mittel der Staatsaufsicht, die durch die gegenwärtigen außerordentlichen Verhältnisse erfordert wurden, die Grundlage des geltenden Rechts als unklar und nicht für jedes Mittel ausreichend. Die Gesetzgebung hat diesen Bedenken, wie dargelegt, Rechnung getragen, indem sie in die Städteordnung spezielle Grundlagen für Einzelmaßnahmen der Zwangsetatisierung und für die Kommissarbestellung aufgenommen hat. Die Entwürfe haben in Konsequenz dieser — an sich unbegründeten — Überzeugung an die Stelle der Generalklausel eine eingehende und spezifierte Regelung des Aufsichtsrechts zu setzen vorgeschlagen, die im folgenden kurz erläutert werden soll.

1. Aufsichtsbehörde bleibt das Ministerium des Innern (§§ 77 EntwStO, 50 EntwAO). Zur Mitwirkung bei der Ausübung der Staatsaufsicht soll eine sogenannte Gemeindekammer dem Ministerium zur Seite gestellt werden. Diese Gemeindekammer soll zusammengesetzt werden aus dem Kommunaldezernenten im Ministerium des Innern oder seinem Stellvertreter als Vorsitzenden und vier der Kommunalverwaltung angehörenden Beisitzern, nämlich einem Bürgermeister, einem Landrat, einem Stadtverordneten und einem Amtsausschußmitgliede. Jede einzelne Stadtvertretung und jeder Amtsausschuß des Landes wählen aus ihrer Mitte einen Beisitzer bei der Gemeindekammer, der als ordentliches oder stellvertretendes Mitglied seine Tätigkeit in der Kammer so lange ausübt, als er seiner heimischen Körperschaft, die ihn entsandt hat, an-

gehört (delegatives Prinzip). Die Amtsführung des Vorsitzenden der Kammer zählt zu den allgemeinen Dienstobliegenheiten des betreffenden Ministerialbeamten; die Ämter der Beisitzer werden ehrenamtlich versehen.

Die Tätigkeit der Gemeindekammer beschränkt sich auf die ihr ausdrücklich durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben; die einleitende Bemerkung, daß sie „zur Mitwirkung bei der Staatsaufsicht“[95]) eingerichtet werde, begründet eine generelle Zuständigkeit in allen Aufsichtsfragen, die an das Ministerium gelangen, noch nicht (enumeratorische Methode).

Die Gemeindekammer soll offenbar eine selbständige Behörde sein; dafür spricht, daß der Entwurf ihr z. B. in Angelegenheiten der Zwangsetatisierung eine alleinige Beschlußgewalt zuweist (§§ 81 Abs. 4 EntwStO, 50 c EntwAO). Diese Vorschriften bekleiden die Gemeindekammer mit Befugnissen, die unter geltendem Recht noch der eigentlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit zustehen; insoweit soll die Gemeindekammer als Verwaltungssondergericht in das System der Exekutivgerichtsbarkeit eingefügt werden. Andererseits übt sie aber auch reine Exekutive, wenn sie z. B. ihre Zustimmung über die Aufnahme einer gemeindlichen Anleihe verweigert (§§ 83 EntwStO, 50 e EntwAO). Die Gemeindekammer hat so, ähnlich wie der preußische Bezirksausschuß, eine Doppelstellung als Trägerin exekutiver wie verwaltungsgerichtlicher Funktionen. Aus dem geltenden Recht ist ihr neben dem preußischen Bezirksausschuß und den Gemeindekammern einiger mitteldeutscher Länder[95a]) der mecklenburg-schwerinsche Landesverwaltungsrat bis zu einem gewissen Grade vergleichbar; auch dieser trägt verwaltungsrichterliche Befugnisse (z. B. Entscheidung bei Streitigkeiten zwischen Rat und Stadtverordnetenversammlung § 43 Abs. 1 mecklb.-schwer. StO) und rein exekutive Gewalt (Entscheidung über eine Eingemeindung § 3 StO; Genehmigung von Ortsstatuten [§§ 13, 41 mecklb.-schwer. StO] und von Anleihen § 39 ebenda).[96])

Der Vorschlag der Bildung einer Gemeindekammer, der übrigens auch im jüngsten Entwurf zur Reichsstädteordnung[97]) enthalten ist, birgt einen richtigen Grundgedanken, nämlich die Beteiligung der Selbstverwaltung an der Staatsaufsicht. Genau so, wie die Einführung der Selbstverwaltung als solcher die Verant-

---

[95]) §§ 77 Abs. 3 EntwStO., 49 Abs. 4 EntwAO.

[95a]) Vgl. über Thüringen, Braunschweig und Sachsen Kommunale Rundschau 1924 S. 261.

[96]) Der mecklb.-schwer. Landesverwaltungsrat besitzt weiterhin eine gewisse Ähnlichkeit mit der obersten Beschluß- und Beschwerdeinstanz des mecklb.-strel. Verfassungsrechts, des Staatsrates. Darüber Kap. X und Tatarin-Tarnheyden „Amtshauptmann“, S. 54.

[97]) Als Broschüre vorgelegt vom Deutschen Städtetag 1930. Entwurf § 58.

wortungsfreudigkeit und das Interesse der einzelnen an den öffentlichen Dingen wachrufen und erhalten sollte, so ist auch das Ziel dieses Vorschlages die Belebung des Interesses auf seiten der Beaufsichtigten an allen Angelegenheiten, die eine Betätigung der Staatsaufsicht erfordern; zugleich soll die Gemeindekammer die Aufsichtsinstanzen davor bewahren, den gemeindlichen Bedürfnissen entfremdet zu werden.[98])

Es bleibt abzuwarten, wie sich die Institution der Gemeindekammer in der Praxis bewähren wird. Der ihr zugrunde liegende Gedanke ist zweifellos gut und seine Ausführung wohl geeignet, kommunales Mißtrauen und Ärger gegen staatliche Aufsichtshandlungen zurückzudämmen. In einem kleinen Lande wie Mecklenburg-Strelitz aber scheint mir seine Verwirklichung nur eine Überorganisation zu bedeuten, da bei Fehlen jeglicher Mittelinstanz in Städten und Ämtern auch die aufsichtsführende Zentralbehörde dem gemeindlichen Leben nicht so fern gerückt wird, daß sie den Ausgleich zwischen kommunalen Willensrichtungen und staatlichen Notwendigkeiten allein nicht mehr zu finden vermöchte.

2. Die Entwürfe regeln sodann im einzelnen die Mittel und den Umfang der Staatsaufsicht:

a) Der Aufsichtsbehörde steht jederzeit ein Fragerecht zu; es kann in beliebiger Form ausgeübt werden, durch Einsichtnahme in die laufende Verwaltung, durch öffentliche Prüfung, Einforderung von Berichten, Einsicht von Akten, Büchern, Kassenbelegen und dergleichen (§§ 78 EntwStO, 50 EntwAO; weiter so auch § 54 EntwReichsStO). Darüber hinaus kann die Aufsichtsbehörde Beauftragte zu den Beratungen der gemeindlichen Körperschaften und ihrer Ausschüsse entsenden, die jederzeit anzuhören sind.

b) Die eine Ersatzvornahme enthaltenden Aufsichtshandlungen des Staates sind im einzelnen aufgeführt und neu geordnet worden:

aa) §§ 79 EntwStO, 50 a EntwAO statuieren das Recht der Aufsichtsbehörde, Beschlüsse der Städte und Ämter als gesetzwidrig festzustellen, soweit ihnen nicht schon von den Gemeindeorganen die Ausführung versagt ist: Voraussetzung ist die aus dem freien Ermessen der Aufsichtsbehörde gebildete Überzeugung, daß die Gemeindebeschlüsse rechtverletzend sind. Die Feststellung hat die Unwirksamkeit des Beschlusses zur Folge, ohne Rücksicht darauf, ob er bereits ausgeführt ist, der Ausführung bedarf oder ihrer überhaupt nicht fähig ist.

---

[98]) Vgl. die Begründung zum Entwurf der Reichsstädteordnung, vorgelegt vom Deutschen Städtetag, S. 58: „... wir erhoffen von dieser neuen Einrichtung eine möglichst zweckentsprechende Erfüllung der Aufgabe, der Aufsichtsbehörde die Kenntnis der Anschauung und Bedürfnisse des praktischen kommunalen Lebens zu vermitteln, die ihr, weil sie den örtlichen Verhältnissen und der gemeindlichen Arbeit zu fern steht, nicht ohne weiteres zur Verfügung steht."

bb) Umgekehrt sprechen die §§ 80 EntwStO, 50 b EntwAO der Aufsichtsbehörde das Recht zu, im Falle der Unterlassung oder Verweigerung von gemeindlichen Maßnahmen, die für die ordnungsmäßige Verwaltung der Selbstverwaltungskörperschaft erforderlich sind, die Verpflichtung der Gemeinde zu jenen Maßnahmen festzustellen.

cc) Die Zwangsetatisierung wird neu geregelt. Wie im geltenden Recht kann die Aufsichtsbehörde einmal die Eintragung der von der Gemeinde verweigerten, aber ihr gesetzlich obliegenden oder sonstwie notwendigen Ausgaben in den Haushaltsplan verfügen. Darüber hinaus berechtigen die Entwürfe die Aufsichtsbehörde, wenn die erforderliche Deckung der Ausgaben von der Gemeinde nicht beschlossen wird, mit bindender Wirkung für die Gemeinde und ihre Angehörigen neue Abgaben festzusetzen, bestehende zu erhöhen und deren Einziehung zu erzwingen.[99]) Beschließt endlich eine Gemeinde, Ausgaben zu leisten, die ihr weder gesetzlich obliegen noch sonst erforderlich sind, so kann die Aufsichtsbehörde diese Ausgaben streichen, wenn die erforderliche Deckung aus ordentlichen Einnahmen nicht vorgesehen ist.[99]) Eine Deckung aus außerordentlichen Einnahmen steht sonach der aufsichtlichen Streichungsverfügung nicht entgegen. Materiell neu ist an diesen Vorschlägen die Berechtigung der Aufsichtsbehörde, von der Gemeinde vorgesehene Ausgaben aus dem Haushaltsplan zu streichen; auch den bisherigen Mitteln, für notwendige Ausgaben die erforderliche, aber verweigerte Deckung zu schaffen, ist ein neues hinzugefügt: die Aufsichtsbehörde kann anstatt und neben der Festsetzung neuer Abgaben die Aufnahme von Anleihen und die Veräußerung oder Belastung von gemeindlichen Grundstücken und sonstigen Vermögensbestandteilen anordnen. Solche Maßnahmen, die einen Eingriff in die Substanz des Gemeindevermögens darstellen, sind dem geltenden Recht für Landgemeinden und Ämter fremd (§§ 81 EntwStO, 50 c Entw.AO).

c) Reichen alle diese vorstehend aufgeführten Aufsichtsmittel nicht aus, so kann das Ministerium des Innern auf Grund einer Generalklausel Beschlüsse der Städte mit Zustimmung des Staatsrates aufheben, wenn der Gegenstand der Beschlußfassung nicht von rein örtlicher Bedeutung ist und der Inhalt des Beschlusses mit dem Staatsinteresse in Widerspruch steht. Ein Rechtsmittel ist dagegen nicht gegeben: die Mitwirkung des Staatsrates, den wir auch anderweit als eine ausgleichende Stelle vorgefunden haben, soll der Selbstverwaltung eine ausreichende Gewähr für die Wahrung ihrer Interessen bieten (§ 87 EntwStO). Für die Ämter ist eine derartige Generalklausel nicht vorgesehen. Daß

[99]) Das geltende Recht enthält diese Bestimmungen nur hinsichtlich der Städte, eingeführt durch Ges. vom 27. März 1930, Amtl. Anz. 1930, S. 127 ff.

diese Vorschrift in den Entwurf Eingang gefunden hat, zeigt deutlich die Unzulänglichkeit jeglicher Spezialisierungsbestrebungen. Ohne eine generelle Aufsichtsbefugnis ist eben die Staatsaufsicht unzureichend.

Materiell bedarf es indessen dieser Generalklausel nicht, da diese wie im geltenden Recht bereits in der Zulassung der Staatsaufsicht überhaupt enthalten ist (§ 81 EntwStO).

d) Bleibt der ordnungsmäßige Gang der Verwaltung der städtischen Angelegenheiten anhaltend so gestört, daß die Stadt zur Wiederherstellung der Ordnung auf anderem Wege nicht mehr in der Lage ist, so kann die Aufsichtsbehörde staatliche Beauftragte zur Wahrnehmung der Obliegenheiten des Rates oder der Stadtvertretung bestellen (§ 86 EntwStO).[100]) [101]) Auch die Handlungen dieses Kommissars enthalten ein staatliches Ersatzvornehmen.

e) Die im geltenden Recht für den Bereich der Amtsordnung schon zugelassene Befugnis der Aufsichtsbehörde, den Amtstag aufzulösen,[102]) will § 85 EntwStO auch auf die Stadtvertretung ausdehnen. Voraussetzungen der Auflösungsverfügung können sein: wesentliche Veränderung der Stadtgrenzen, dauernde Beschlußunfähigkeit der Vertretungskörperschaft und „die Unmöglichkeit, eine ordnungsmäßige Verwaltung auf andere Weise sichern zu können".[103]) Die Neuwahl hat binnen drei Monaten nach Mitteilung des Auflösungsbeschlusses zu erfolgen.

f) Die Verfügung von Zwangsmaßnahmen gegen widerspenstige Gemeindevorstandsmitglieder und sonstige Gemeindebeamte bleibt der Aufsichtsbehörde wie nach bisherigem Recht allein überlassen. Maßgebend bleibt die Verordnung vom 19. Februar 1910, betreffend die Dienstvergehen der nichtrichterlichen Beamten;[104]) eine Mitwirkung der Gemeindekammer ist nicht vorgesehen. Zwangsmittel sind die Verhängung von Ordnungsstrafen und die Einleitung des förmlichen Disziplinarverfahrens nach Maßgabe der zitierten Verordnung. Die Funktion des Staatsrates als oberster Dienstbehörde über Bürgermeister und Stadträte, wie sie für das Disziplinarverfahren § 63 StO statuiert, wird im Entwurf nicht beibehalten; oberste Dienstbehörde soll demnach wie

---

[100]) Für die Ämter kann der Staat auf dieses Aufsichtsmittel verzichten, da der staatliche Einfluß in dem Amte des Landrats als dauernd und hinreichend gesichert erscheint.

[101]) So schon das geltende preußische Recht ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage. Diese ergibt sich nach Peters (Grenzen S. 240) allein aus dem begrifflichen Inhalt der Staatsaufsicht. Dem ist, wie oben S. 78 ausgeführt, voll zuzustimmen. So auch § 55 EntwReichsStO.

[102]) § 51 AO.

[103]) § 85 Abs. 1 Satz 2 EntwStO.

[104]) Offizieller Anz. 1910, S. 65 ff.

für alle anderen Gemeindebeamten das Ministerium des Innern auch in dem Disziplinarverfahren werden.

g) Das konstitutive Teilnahmerecht des Staates an speziellen gemeindlichen Willensbildungen ist erweitert. Im Gegensatz zum geltenden Rechte führt der Entwurf zur Städteordnung das Institut der aufsichtlichen Bestätigung der gewählten Gemeindevorstandsmitglieder ein (§ 84 EntwStO);[105]) Bürgermeister und Stadträte bedürfen danach der Bestätigung des Ministeriums des Innern.[106]) Die aufsichtliche Zustimmung erfordern die Entwürfe weiterhin zur Gültigkeit gewisser gemeindlicher Beschlüsse, nämlich über die Aufnahme von Anleihen, Übernahme einer Bürgschaft,[107]) Errichtung einer Kommunalbank und die Einführung neuer oder Änderung vorhandener Wappen und Dienstsiegel (§§ 83 EntwStO, 50 EntwAO); also auch Sparkassen, deren Satzungen im übrigen der Bestätigung der Landesregierung unterliegen, werden der Genehmigung bedürfen. In diesen Fällen ist also eine positive Genehmigungserklärung der Aufsichtsbehörde notwendig. Kommunale Beschlüsse über den Erlaß von Satzungen, Veräußerung von Waldungen, Benennung von Straßen, Plätzen und Brücken sind künftig der Aufsichtsbehörde vorzulegen; finden diese Beschlüsse deren Billigung nicht, so kann dagegen bei der Gemeindekammer Einspruch eingelegt werden; die hierauf ergehende Entscheidung ist endgültig und ersetzt den Ausspruch der Aufsichtsbehörde (§§ 82 EntwStO, 50 d EntwAO). Hat die Aufsichtsbehörde gegen die genannten Beschlüsse nichts einzuwenden, so gibt sie sie ohne weitere konstitutive Zustimmungserklärung nach erfolgter Kenntnisnahme der beschließenden Gemeinde zur Ausführung zurück; in diesen Fällen ist also von einem negativen Korrelat der aufsichtlichen Genehmigung zu sprechen.

3. a) Auch die Rechtsmittel gegen Verfügungen der Aufsichtsbehörde sollen nach dem Entwurf neu geregelt werden. Den Rechtsmitteln des positiven Rechts und der Beschwerde stellen die Entwürfe zwei weitere Mittel zur Seite, nämlich den Einspruch bei der Gemeindekammer und die Anrufung des Staatsrates.

(aa) Die Klage im Verwaltungsstreitverfahren soll weiterhin stattfinden gegen Verfügungen der Aufsichtsbehörde, welche

1. Beschlüsse der Gemeinde als gesetzwidrig feststellen (§§ 79 EntwStO, 50 a EntwAO);

---

105) So das Muster des geltenden preußischen Rechts: § 33 östl. StO.

106) Hinsichtlich der beisitzenden Vorstandsmitglieder der Ämter enthält der Entwurf zur Änderung der Amtsordnung ein Bestätigungserfordernis nicht.

107) Die Bürgschaftsübernahme ist auf dem Gebiete der gemeindlichen Wohnungsbaufinanzierung in den letzten Jahren eine häufige Erscheinung gewesen. Wiederholt sind hierbei die Gemeinden über ihre finanzielle Leistungsfähigkeit hinausgegangen; das will der Entwurf für die Zukunft verhindern.

2. eine Verpflichtung der Gemeinde zu Maßnahmen feststellen, welche die Gemeinde bislang unterlassen, die Aufsichtsbehörde aber zur ordnungsmäßigen Verwaltung für notwendig erachtet hat (§§ 80 EntwStO, 50 b EntwAO).

Zur Erhebung der Klage ist in den Städten im Falle 1 die Stadtvertretung, im Falle 2 der Rat berechtigt; in den Ämtern ist für beide Fälle der Amtsausschuß aktiv legitimiert.

(bb) Als Rechtsmittel in Zwangsetatsfällen setzen die Entwürfe an die Stelle der Klage vor dem Landesverwaltungsgericht den Einspruch bei der Gemeindekammer, den in den Ämtern der Amtsausschuß, in den Städten jede der beiden Körperschaften allein oder in Gemeinschaft mit der anderen einlegen kann (§§ 81 EntwStO, 50 c EntwAO). Seinem Inhalt und seiner juristischen Struktur nach ist indessen der Einspruch dasselbe wie die Verwaltungsstreitklage, und auch der Adressat, die Gemeindekammer, soll in diesem Falle nichts anderes sein als ein für gemeindliche Bedürfnisse zusammengesetztes besonderes Verwaltungsgericht.

(cc) Auch das dritte Rechtsmittel, die Anrufung des Staatsrates, die gegen die Versagung der Bestätigung von gewählten Bürgermeistern und Stadträten gewährt werden soll, ist materiell der Verwaltungsstreitklage gleichzusetzen; materiell soll auch der Staatsrat hier wie in anderen Fällen (z. B. im Falle der Beschwerde gegen die Amtsenthebung eines Landgemeindevorstehers nach § 64 AO) mit den Funktionen eines Verwaltungsgerichtes betraut werden.[108])

b) Gegen die übrigen Aufsichtshandlungen des Staates gewähren die Entwürfe kein Rechtsmittel. Bei der mildesten Form der Aufsichtsführung, der Ausübung des Fragerechts und der Beobachtung der gemeindlichen Verwaltung, soll der Gesetzgeber — mit Recht — das Rechtsschutzinteresse der also beaufsichtigten Gemeinde verneinen. Auch die gegen die Stadt- oder Amtsvertretung ausgesprochene Auflösungsverfügung bedarf eines Rechtsschutzes nicht, da das Interesse der Gemeinde durch die alsbaldige Neuwahl genügend gesichert erscheint. Eine Anfechtung soll endlich nicht zugelassen sein gegen diejenigen Aufsichtshandlungen, die unter Mitwirkung der Gemeindekammer zustande gekommen sind; auch hier muß mit vollem Recht unterstellt werden, daß die Billigung der Aufsichtshandlung durch die kommunalfreundliche Gemeindekammer schon präventiv einen hinreichenden Schutz gegen eine Überspannung der Aufsichtsführung bietet.

Die aufsichtliche Kommissarbestellung (§ 86 EntwStO) ist als solche nicht anfechtbar; wohl aber muß — wenn auch der Gesetz-

[108]) Das positive Recht (§ 23 Abs. 6 StO) weist den Einspruch des Ministeriums gegen die Person eines neugewählten Bürgermeisters auch der Entscheidung des Staatsrates zu.

entwurf schweigt — die einzelne Aufsichtshandlung des Kommissars der verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung unterliegen, da sie in ihrem Wesen dasselbe ist wie die Handlung der Aufsichtsbehörde, nur nicht durch diese selbst, sondern durch den Kommissar als Vertreter vorgenommen wird.

4. Der Inhalt der Entwürfe hat in den interessierten Kreisen bislang wenig Beachtung gefunden, da das Interesse auf den möglichen Anschluß von Mecklenburg-Strelitz an Preußen konzentriert ist. Aus diesem Grunde hat auch das Ministerium von einer Einbringung der Vorlagen an den Landtag bisher abgesehen. Es besteht aber die Absicht, wenn die Anschlußverhandlungen mit Preußen bis auf weiteres nicht zum Abschluß gelangen sollten, so bald wie möglich die Beschlußfassung des Parlaments über die Entwürfe herbeizuführen.

Kapitel VIII

Gemeindebeamtenrecht

I. Das Recht der Beamten der Gemeinden und Gemeindeverbände ist ein Teil des vielfach zersplitterten deutschen Beamtenrechtes. Seine Quellen fließen überwiegend im Landesrecht, vereinzelt nur im Reichsrecht, das de lege lata einige programmatische und wenige aktuelle Rechtssätze enthält.[109]) Das mecklenburg-strelitzsche Beamtenlandesrecht ist im Gegensatz zu dem Beamtenrecht mancher anderer deutscher Länder[110]) nicht einheitlich kodifiziert, sondern wie das preußische und das mecklenburg-schwerinsche Beamtenrecht in einzelnen Rechtssätzen über eine Fülle von Gesetzen verstreut;[111]) unter ihnen gibt es Gesetze, deren Thema die Regelung eines speziellen Gebietes des Beamtenrechtes aus-

---

[109]) Bestandteile des Beamtenreichsrechtes sind der in Art. 10 Ziff. 3 RV ausgedrückte Vorbehalt des Reiches, im Wege der Grundsatzgesetzgebung Richtlinien für das Recht der Beamten aller öffentlichrechtlichen Körperschaften aufzustellen und die auf Grund dieses Vorbehaltes erlassenen Gesetze, z. B. das Besoldungssperrgesetz vom 21. Dezember 1920 (RGBl 1920 S. 2117) und die Gehaltskürzungsbestimmungen der Notverordnung des Reichspräsidenten vom 1. Dezember 1930 (RGBl I 1930 S. 517 ff.). Weiter zählen hierzu die Artikel 128—131, 176 RV.

[110]) z. B. Bayern Ges. vom 16. 8. 1908 (GVBl S. 581 ff.). Württemberg Ges. vom 21. 1. 1929 (Rgbl. S. 7 ff.).

[111]) Das Landesgrundgesetz vom 29. Jan. 1919 (Amtl. Anz. 1919, S. 147 ff.) verhieß zwar die bis zum 1. Jan. 1920 zu bewirkende Schaffung eines einheitlichen Beamtengesetzes, das auch die Rechtsverhältnisse der Gemeindebeamten eingehend regeln sollte (§ 42 LGG). Wie manche anderen Gesetzgebungsprojekte, so ist auch dieses bis heute unausgeführt geblieben.

schließlich zum Gegenstande hat, z. B. Besoldungsgesetze und Disziplinarverordnungen.

II. Dem Begriff des Gemeindebeamten ist der allgemeine Beamtenbegriff zugrunde zu legen, wie ihn Rechtswissenschaft und Rechtsprechung entwickelt haben. Dieser allgemeine Begriff[112]) bezeichnet als Beamten denjenigen, der durch die Anstellung in ein Schutz- und Gewaltverhältnis zu einem öffentlichrechtlichen Gemeinwesen getreten ist und kraft dieses Dienstverhältnisses zur gewissenhaften Wahrnehmung der ihm übertragenen Dienstgeschäfte, zur Treue und zum Gehorsam verpflichtet ist. Ist die Dienstpflicht mit den übrigen Pflichten gegenüber einer Gemeinde oder einem Gemeindeverbande eingegangen, so wird der Beamte zum Kommunalbeamten. Es bleibt unwesentlich, ob der Beamte ursprünglich von der Gemeinde angestellt ist, oder ob er von ihr sein Gehalt bezieht, auch ob er überhaupt eine Vergütung erhält. Maßgebend ist, daß auf seiten der Gemeinde ein Anspruch gegen den Beamten begründet wird, kraft dessen seine Dienste der Gemeinde nach näherer Anweisung zu leisten sind, und daß andererseits der Beamte in zeitlich begrenzte oder dauernde Dienstbereitschaft gegenüber der Gemeinde tritt. Der Kommunalbeamte kann demnach definiert werden als Träger einer durch Gesetz oder Vertrag näher zu bestimmenden Dienstpflicht, in deren Erfüllung er der dienstberechtigten Gemeinde seine Dienste bereitzuhalten und auf Anfordern zu leisten gehalten ist.[113])

Die preußische und vereinzelt auch die mecklenburgische Gesetzessprache bedienen sich in bezug auf die Gemeindebeamten zuweilen des Ausdrucks „mittelbare Staatsbeamte". Diese Bezeichnung geht zurück auf das Preußische Allgemeine Landrecht, das in Teil II Titel 10 § 69 die Diener „gewisser dem Staate untergeordneter Kollegien, Korporationen und Gemeinden" so benannte. Nach dieser auch heute noch herrschenden Definition erschöpft sich daher der Begriff des mittelbaren Staatsbeamten nicht in den Gemeindebeamten, sondern umfaßt über deren Kreis hinaus die beamteten Dienstpflichtträger aller derjenigen Körperschaften des öffentlichen

---

[112]) Ich muß von einer eingehenden Ableitung des Beamtenbegriffes an dieser Stelle absehen, weise aber darauf hin, daß die Anstellung entsprechend der Hoheitstheorie als Verwaltungsakt, nicht als Vertrag zwischen dem dienstberechtigten Gemeinwesen und dem verpflichteten Einzelnen aufgefaßt wird (so die herrschende Meinung in der Rechtslehre und das Reichsgericht in RGZ 84, S. 220). Ob dieser Verwaltungsakt einseitig sei oder — wie Walter Jellinek, Verwaltungsrecht S. 241 meint — gegen Otto Mayers Theorie des Verwaltungsaktes auf Unterwerfung durch die notwendige Einwilligung des künftigen Verpflichteten zu einem zweiseitigen werde, soll hier unerörtert bleiben. Vgl. Anschütz, Enzykl., S. 149, und Brand, Beamtenrecht 1926, S. 7 und die dort angegebenen Nachweise.

[113]) So ohne weitere Begründung. Vgl. Anm. 112.

Rechts, die mit gesetzlich geregeltem Zuständigkeits- und Pflichtenkreise in das System der öffentlichen Verwaltung von Staats wegen eingegliedert sind. Hierher gehören neben den Gemeinden die Körperschaften der berufsständischen Selbstverwaltung (Handwerks-, Industrie- und Landwirtschaftskammer), der Sozialversicherungsträger u. a.

In Gegensatz zu den Gemeindebeamten treten die sogenannten Gemeindeangestellten, das sind diejenigen Personen, die in Diensten der Gemeinde stehen, aber nicht auf Grund öffentlichrechtlicher, sondern privatrechtlicher Dienstpflicht die ihnen zugewiesenen Geschäfte erledigen. Sie stehen unter bürgerlichem Recht und nehmen an den öffentlichen Rechten und Pflichten der Beamten grundsätzlich nicht teil. Nur ausnahmsweise sind ihnen in mancher Beziehung beamtenähnliche Rechte (wie Versorgung usw.) zugestanden worden. In der vorliegenden Betrachtung scheiden die Gemeindeangestellten aus.

III. A. Die Begründung des öffentlichrechtlichen Dienstverhältnisses zwischen Gemeinde und Beamten, gewöhnlich Anstellung genannt, kann auf zweierlei Art erfolgen: durch Wahl und durch Ernennung.

a) Die Wahlbeamten werden durch gesetzlich geordnetes Verfahren innerhalb des Systems der gemeindlichen Willensbildung von einem fest begrenzten Wahlkörper auf bestimmte Zeit oder lebenslänglich gewählt. Die rechtskräftige Feststellung des Wahlergebnisses durch die dazu berufene Stelle begründet konstitutiv das öffentlichrechtliche Pflichtverhältnis. Schreibt das Gesetz für das mit dem Neugewählten zu besetzende Amt das Erfordernis staatlicher Bestätigung vor, so müssen beide Akte, die Feststellung des Wahlergebnisses und die Bestätigungsverfügung des Staates, in inhaltlicher Übereinstimmung in bezug auf die Person des Gewählten zusammenwirken, um das Beamtenverhältnis zur Entstehung zu bringen. Die Bestätigungsverfügung wird wirksam, wenn sie dem Bedürftigen zugeht. Ist die Feststellung des Wahlergebnisses oder die Bestätigung fehlerhaft, so sind sie gleichwohl wirksam bis zur Aufhebung durch contrarius actus. Die Erteilung oder Versagung der Bestätigung ist an gesetzliche Voraussetzungen nicht geknüpft, sondern dem freien Ermessen der Bestätigungsbehörde anheimgestellt. Ist die Bestätigung einmal erteilt, so kann sie aus anderen Gründen als solchen, die auf Fehlerhaftigkeit gestützt sind, nicht wieder zurückgenommen werden.

Wahlbeamte sind in mecklenburg-strelitzschen Gemeinden die Gemeindevorsteher in Stadt- und Landgemeinden (§§ 23 StO, 33 I LGO) (außer der Gutsgemeinde) und die beisitzenden Gemeindevorstandsmitglieder in Städten, Landgemeinden und Ämtern (§§ 24 StO, 33 III LGO, 27 I AO). Der Landrat ist, wie mehrfach erwähnt, im Hauptamte unmittelbarer Staatsbeamter und

wird als solcher staatlich ernannt (§ 33 AO). Staatlicher Bestätigung bedürftig ist de lege lata nur der Gutsvorsteher in ländlichen Gutsbezirken (§ 59 Abs. 2 LGO)[114]); de lege ferenda fordert der Entwurf zur Städteordnung die Bestätigung auch für Bürgermeister und Stadträte (§ 86 EntwStO). Andere Wahlbeamte als die genannten kennt das positive strelitzsche Gemeinderecht nicht.

Sämtliche Wahlbeamten werden auf bestimmte Zeit (sechs oder zwölf Jahre) gewählt. Eine lebenslängliche Wahl findet im geltenden Recht nicht statt, während das ständische Stadtrecht die Wahl der Bürgermeister und Senatoren überwiegend auf Lebenszeit vornehmen ließ.[115])

b) Alle übrigen Gemeindebeamten werden durch Ernennung in ihr Pflichtverhältnis einberufen. Die Ernennung ist ein von der zuständigen — staatlichen oder gemeindlichen — Stelle erlassener Verwaltungsakt, den diese auf Grund der ihr gesetzlich verliehenen Verfügungsmacht ausübt. Die Ernennung wird wirksam, wenn sie dem Ernannten förmlich zugegangen ist. Das Zugehen erfolgt in der Regel durch Aushändigung der Anstellungsurkunde, ausnahmsweise, wo eine Anstellungsurkunde nicht vorgesehen ist, durch anderweite amtliche Mitteilung an den Ernannten. Für die Fehlerhaftigkeit der Anstellungsverfügung gelten die allgemeinen Vorschriften über den fehlerhaften Verwaltungsakt; auch die fehlerhafte Anstellung bleibt danach wirksam und legitimiert den angestellten Amtsträger so lange, als sie nicht durch zulässigen contrarius actus aufgehoben ist. Auch für Ernennungsbeamte kann die staatliche Bestätigung vorgeschrieben sein; in Mecklenburg-Strelitz gibt es zur Zeit ein praktisches Beispiel hierfür nicht.[116]) Ebensowenig kennt das positive Gemeinderecht die Ernennung von hauptamtlichen Gemeindebeamten durch den Staat.

Zuständig zur Ernennung ist für die städtischen Gemeindebeamten der Rat nach Anhörung des Beamtenausschusses der Stadtvertretung[117]) (§ 42 Ziff. 4 StO). Für diejenigen Beamtenstellen, die nach den staatlichen Versorgungsvorschriften nur mit Beamten besetzt werden sollen, die für den Zivildienst anwartschaftsberechtigt sind,[118]) soll vorher die Genehmigung des Ministeriums des Innern eingeholt werden;[119]) das Fehlen dieser

---

[114]) Vgl. oben S. 53, 54.

[115]) So z. B. das Friedländer Stadtrecht (Akten des Landesarchivs Neustrelitz über den Magistrat zu Friedland i. Mecklb.).

116) In Preußen bedürfen z. B. die gemeindlichen Polizeibeamten des höheren Dienstes der Bestätigung, auch wenn sie ernannt sind.

[117]) Ebenso Entwurf z. Städteordn. § 59.

[118]) Gemeindepolizeibeamte, Ratsdiener, auch gewisse Angehörige des mittleren Dienstes.

[119]) Vgl. die Anstellungsgrundsätze des Reiches vom 9. April 1925 RGBl I S. 47.

Genehmigung macht indessen die Anstellungsverfügung nicht unwirksam, ebensowenig die Übergehung der Stadtvertretung bzw. des Beamtenausschusses. In den Landgemeinden ist ebenfalls der gesamte Gemeindevorstand zuständig zur Anstellung der Gemeindebeamten;[120]) er ist aber in seiner Verfügung an die vorhergehenden Beschlüsse der Gemeindevertretung gebunden. Beachtet der Vorstand diese Beschlüsse nicht, so ist die Anstellungsverfügung unwirksam (§ 40 Ziff. 5 LGO).

Die Amtskommunalbeamten werden ohne Anhörung des Amtstages durch den Amtsausschuß ernannt (§ 31 Ziff 1 AO).[121]) Das Gesetz sieht für die Erledigung der amtskommunalen Geschäfte zudem die Tätigkeit der Staatsbeamten des Amtes vor; § 39 AO verpflichtet die Staatsbeamten, Aufgaben der Selbstverwaltung ohne besondere Vergütung mitzuerledigen.

B. Neben der Anstellung als konstitutivem Begründungsakte des Beamtenverhältnisses nehmen die Vereidigung und Einführung in den konkreten Pflichtenkreis, das Amt, eine untergeordnete Stelle ein.

a) Die Vereidigung enthält eine feierliche Bekräftigung der von dem Beamten gegenüber seiner öffentlichrechtlichen Dienstherrin eingegangenen Pflichten. Nach einhelliger Ansicht[122]) sichert sie deklaratorisch als ethisches Akzidentale das bereits begründete Beamtenverhältnis. Gemäß Art. 176 RV sind die Gemeindebeamten auch auf die Reichsverfassung zu vereidigen;[123]) im übrigen haben sie der Verfassung ihres Landes Treue, den Gesetzen Gehorsam und gewissenhafte Erfüllung ihrer Amtspflichten eidlich zu versprechen.

b) Mit der Vereidigung geht in der Regel die Amtseinführung zusammen. Sie bedeutet juristisch die Begründung einer auf einen bestimmten Pflichtenkreis bezüglichen konkreten Amtspflicht, die von der abstrakten Dienstpflicht, wie sie aus der wirksam gewordenen Anstellung erwächst, zu unterscheiden ist.[124])

c) Zuständig zur Abnahme der Eidesleistung und zur Einführung in das Amt sind im einzelnen folgende gemeindliche Organe oder Behörden:

---

[120]) Anders Preußen, z. B. östl. LGO §§ 88, 89 durch den Landrat nach Anhörung des Kreisausschusses.

[121]) So auch Preußen, vgl. östl. Kreisordnung § 134; schlesw.-holst. KrO § 122; hannoversche KrO § 91.

[122]) Vgl. Anschütz, Komm. z. RV, Anm. 1 zu Art. 176; RGZ 84, 220; 99, 265; RGStr 53, 165.

[123]) Entscheidungen des Preuß. Oberverwaltungsgerichtes, Bd. 77, S. 504.

[124]) Der Unterschied wird deutlich an dem in den Wartestand versetzten Beamten, der eine abstrakte Dienstpflicht behält, eine konkrete Amtspflicht für die Dauer des Wartestandes aber verloren hat.

aa) in den Städten
für den Bürgermeister der Stadtverordnetenvorsteher als Repräsentant der Gemeindevertretung;
für die Stadträte der Bürgermeister;
für alle übrigen Gemeindebeamten der gesamte Rat (§§ 29, 42 Ziff. 5 StO);

bb) in den Landgemeinden
für den Gemeindevorsteher der Landrat;
für die Schöffen und die übrigen Gemeindebeamten der Gemeindevorsteher (§ 35 LGO);

cc) in den Ämtern
für die Amtsausschußmitglieder und die übrigen Amtskommunalbeamten der Landrat (§ 36 AO).

IV. Teilt die Begründung des Dienstverhältnisses je nach der Art ihrer Vollziehung die Gemeindebeamten in Wahl- und Ernennungsbeamte, so unterscheidet das Merkmal der vorhandenen oder der fehlenden Besoldung die Gemeindediener jeweils in besoldete (Berufs-) Beamte und Ehrenbeamte. Grundsätzlich hat der Gemeindebeamte wie jeder Staatsdiener oder private Angestellte eine Vergütung zu fordern. Innerhalb der Gemeinden findet sich aber schon aus alter Zeit der Gedanke, daß die Dienstleistung zugunsten des Gemeinwesens eine Ehre bedeute, deren Erwerb allein schon eine Vergütung für die geleisteten Dienste sei.[125]) Das moderne Selbstverwaltungsrecht hat diesen Gedanken übernommen und für eine Reihe von Gemeindeämtern die Besetzung mit Ehrenbeamten zugelassen.

Das positive streitzsche Gemeinderecht kennt Ehrenbeamte in den Vorständen aller drei Gemeindegattungen. Die Städteordnung überläßt die Festsetzung der Zahl der besoldeten und der unbesoldeten Vorstandsmitglieder der Bestimmung durch Ortssatzung (§ 22 StO). Zulässig ist danach, daß sämtliche Ratsmitglieder mit Einschluß des Bürgermeisters sowohl besoldet als auch unbesoldet ihr Amt versehen können; das ist bezüglich des Bürgermeisters in der Öffentlichkeit zuweilen verkannt worden. In Landgemeinden und Ämtern sind sämtliche Gemeindevorstandsmitglieder mit Ausnahme des Landrats Ehrenbeamte (§§ 35 LGO, 29 AO).

Soweit die Gemeindebeamten nicht dem Gemeindevorstand angehören, werden sie regelmäßig besoldet. Der in der Zeit der Kriegswirtschaft entstandene Rechtszustand, daß angesehene Bürger zur Verwaltung des bedeutend gewachsenen gemeindlichen Pflichtenkreises auch außerhalb des Gemeindevorstandes ehren-

[125]) Dem von v. Gneist gelehrten Begriff des englischen Selfgovernment ist das Merkmal der ehrenamtlichen Verwaltung der Gemeindegeschäfte immanent. Vgl. oben S. 12.

amtlich in das Beamtenverhältnis eintraten, hat sich in die Jetztzeit hinein nicht erhalten.

a) Auf die besoldeten Gemeindebeamten finden die Vorschriften des mecklenburg-strelitzschen Besoldungsgesetzes vom 11. Mai 1928 — Amtl. Anz. S. 107 ff. — grundsätzliche und entsprechende Anwendung. Hinsichtlich der städtischen Beamten sprechen die §§ 41 Besold.-Ges. und 25 StO in Verweisung auf das Besoldungsgesetz diese Regel klar aus. Hinsichtlich der Besoldung der Landgemeindebeamten und der Amtskommunalbeamten bestehen ausdrückliche Vorschriften nicht. Sowohl das Besoldungsgesetz, auch in seinen früheren Fassungen vom 11. August 1919 — Amtl. Anz. S. 747 ff. — und vom 30. Juli 1920 — Amtl. Anz. S. 691 ff. —, als auch die Landgemeinde- und Amtsordnung schweigen über die Besoldung dieser Gemeindebeamten. Auf die Gemeindebeamten in Amt und Landgemeinden sind aber gleichwohl die Bestimmungen des Besoldungsgesetzes per analogiam anzuwenden, d. h. die Gemeindebeamten sind entsprechend ihrer Dienststellung und ihren Dienstpflichten den Staatsbeamten gleicher Stellung gleichzustellen. Die Praxis hat sich seit jeher des Hilfsmittels der Analogie bedient; theoretisch stehen seiner Anwendung Hindernisse nicht entgegen.

Die Pensionierung besoldeter Gemeindebeamter und die Versorgung der Hinterbliebenen richtet sich nach den Vorschriften der Verordnungen vom 19. Februar 1910 betreffend die Pensionierung und Versorgung der Hinterbliebenen nichtrichterlicher Staatsbeamter — Off. Anz. 1910 S. 93 ff. und ebenda S. 103 ff. — mit den Änderungsvorschriften des Gesetzes vom 5. Juli 1923 — Amtl. Anz. S. 593 ff. —, und der Verordnung betreffend die Dienstvergehen, das Disziplinarverfahren und die Versetzung in den Ruhestand vom 19. Februar 1910 — Off. Anz. S. 65 ff. —.

Pensionierungsgründe sind nach diesen Vorschriften auch für die Gemeindebeamten:

Dauernde Dienstunfähigkeit infolge körperlichen Gebrechens oder Schwäche der körperlichen oder geistigen Kräfte;

Erreichung der Höchstaltersgrenze (65 Jahre);

Vermögensverfall.

(§§ 84, 85 DiszVO in der Fassung der PersonalabbauVO v. 11. Dez. 1923 — Amtl. Anz. S. 913 ff. — und der Verordnung v. 10. Sept. 1925 — Amtl. Anz. S. 303 f. — über die Einstellung des Personalabbaus.)

Die Personalabbauverordnung mit ihren Änderungsvorschriften gestattet über die angeführten Pensionierungsgründe hinaus, die Beamten schon bei Vollendung des 58. Lebensjahres auf ihren Antrag hin in den Ruhestand zu versetzen, sofern ihr Ausscheiden nicht mit den dienstlichen Bedürfnissen in Widerspruch steht (Art. 4 Ziff. 3 VO v. 10. Sept. 1925).

Art. 18 der Personalabbau-VO wendet deren Vorschriften auch auf die Beamten der Gemeinden und Gemeindeverbände an mit der Maßgabe, daß die dem Ministerium des Innern übertragenen Funktionen den Räten der Städte beziehungsweise den Landräten zufallen.

Voraussetzung der Pensionierung ist Dienstleistung von mindestens zehnjähriger Dauer (§ 3 PensVO). Der Mindestbetrag des Ruhegehaltes beträgt nach zehnjähriger Dienstleistung 35 v. H. des ruhegehaltsfähigen Grundgehaltes und steigt bis auf höchstens 90 v. H. (§ 7 PensVO). Das Wartegeld beträgt grundsätzlich 80 v. H. des ruhegehaltsfähigen Grundgehaltes, bei geringerer als 25jähriger Dienstzeit sinkt es nach einem bestimmten Schlüsselsatze, jedoch nicht unter 50 v. H. (§ 80 DiszVO in der Fassung des Art. 1 der PersonalabbauVO).

Für die besoldeten Gemeindevorstandsmitglieder in den Städten tritt als besonderer Pensionierungsgrund die Tatsache der nichterfolgten Wiederwahl in das bislang bekleidete Vorstandsamt hinzu (§ 26 II StO). In diesem Falle steht den Ratsmitgliedern als Ruhegehalt nach sechsjähriger Dienstzeit mindestens ein Drittel, nach achtzehnjähriger Dienstzeit mindestens zwei Drittel des Grundgehaltes zu. Voraussetzung ist, daß die Ratsmitglieder sich zur Wiederwahl gestellt haben (§ 26 StO).

b) Die unbesoldeten Beamten erhalten überall — mit Ausnahme der Schöffen in den Landgemeinden — nach näherer Bestimmung durch Ortssatzung eine Aufwandsentschädigung (§§ 22 Abs. 8 StO, 31 Abs. 2 LGO, 28 AO). Die Höhe der Aufwandsentschädigung eines unbesoldeten Stadtrates beträgt zur Zeit in Neustrelitz 900 *RM* jährlich. Daneben werden den unbesoldeten Beamten bare Auslagen ersetzt.

V. Das Disziplinarrecht der Gemeindebeamten ist materiell und formell dem Disziplinarrecht der Staatsbeamten gleichgeordnet. Alle Gemeindegesetze (§§ 62 StO, 62 LGO, 52 AO) erklären die Anwendbarkeit der landesherrlichen Verordnung vom 19. Febr. 1910, betr. die Dienstvergehen der nichtrichterlichen Beamten, das Disziplinarverfahren gegen dieselben und deren Versetzung in den Ruhestand — Off. Anz. 1910, S. 65 ff. —.[126]) Diese Vorschriften sind gesetzestechnisch den Abschnitten über die Staatsaufsicht eingeordnet, weil das Gemeindebeamtenrecht in keinem Gemeindegesetze eine besondere Regelung erfahren hat, auch zuweilen ein innerer Zusammenhang zwischen der Disziplinierung und der Handhabung der Staatsaufsicht vorhanden ist. Zugleich

[126]) Die mecklb.-strel. VO deckt sich weitgehend mit der mecklb.-schwer. Disziplinar-VO vom 3. Mai 1907 — Rbl S. 125 ff. —; letztere ist auf die schwerinschen Gemeindebeamten für anwendbar erklärt durch das Gesetz betr. die Dienstvergehen der mittelbaren Staatsbeamten, vom 21. Mai 1920 (Rbl S. 639); vgl. insbesondere § 1, Ziff. 1—3.

ist jedoch die Landesdisziplinarverordnung auch die Grundlage für das dienstaufsichtliche Einschreiten innerhalb des Behördenaufbaus der Gemeinde selbst, also von seiten der dem Angeschuldigten vorgesetzten Behörden und Beamten gegenüber diesem. Ein Beispiel für diese Art disziplinärer Maßnahmen stellt die Verhängung von Ordnungsstrafen durch zweitrangige Vorgesetzte dar (§ 19 Abs. 1, 2 DiszBO).

Die Disziplinarverordnung kennt zwei Dienstvergehen, nämlich die Verletzung einer der Pflichten, die das Amt selbst (Amtspflichtverletzung), oder die die Würde des Amtes rücksichtlich des dienstlichen und außerdienstlichen Verhaltens dem Beamten auferlegt (Verletzung der Verhaltenspflicht — § 9 Ziff. 1 u. 2 DiszBO).[127]) Mit dieser Einteilung folgt die Disziplinarverordnung den Vorschriften des Reichsbeamtengesetzes,[128]) das in §§ 10, 72 die genannten Pflichtverletzungen als Dienstvergehen bezeichnet. Die Schweigepflicht (§ 11 RBG) ist in der mecklenburgischen Verordnung nicht besonders erwähnt; sie kann implicite ohne Bedenken zu den Amtspflichten gezählt werden.[129]) Bezüglich der Gemeindevorstandsmitglieder wird sie in den Gemeindegesetzen ausdrücklich begründet, so in § 47 IV StO und mit Vorbehalt in § 39 I LGO.

Zwei Gattungen von Disziplinarstrafen sind zugelassen: Ordnungsstrafen und Entfernung aus dem Amte (§ 10 DiszBO). Zu den Ordnungsstrafen gehören nach ausschließlicher Aufzählung Warnung, Verweis und Geldstrafe; die Entfernung aus dem Amte besteht in Strafversetzung und Dienstentlassung (§§ 11, 12 DiszBO). Zur Verhängung von Ordnungsstrafen sind alle dem Angeschuldigten vorgesetzten Gemeinde- und Staatsbehörden und Beamten, sowie die Disziplinarkammer, die die gerichtlichen Funktionen im Disziplinarverfahren ausübt, befugt (§ 19 DiszBO); wie oben angedeutet zählen auch die der obersten Dienstbehörde nachgeordneten Vorgesetzten innerhalb der Gemeindeorganisation hierher. Im Bereiche der Landgemeindeordnung steht die Befugnis zur Verhängung von Ordnungsstrafen nur der Aufsichtsbehörde, d. h. dem Landrate, zu (§ 62 LGO). Die eine Ordnungsstrafe aussprechende Verfügung ist durch Dienstaufsichtsbeschwerde mit aufschiebender Wirkung anfechtbar, soweit sie nicht — wie nur selbstverständlich — von der obersten Dienstbehörde erlassen ist (§ 22 BO). Gegen Disziplinarverfügungen des Landrats ist die Klage im Verwaltungsstreitverfahren gegeben (§ 62 LGO). Die Entfernung aus dem Amte kann nur durch die Disziplinarkammer verfügt werden,

---

[127]) Ebenso § 9 Ziff. 1 u. 2 mecklb.-schwer. BO.

[128]) Reichsbeamtengesetz vom 17. Mai 1907 — RGBl. S. 245 ff. — in der Fassung des Gesetzes vom 28. Dezember 1926 — RGBl. I S. 531 —.

[129]) Das geht z. B. aus § 16 Ziffer 2 DisziplBO hervor.

die mit zwei richterlichen und drei nichtrichterlichen Mitgliedern besetzt ist (§§ 23, 25 DiszVO). Der Entfernung aus dem Amte muß ein förmliches Disziplinarverfahren vorhergehen; die Einleitung des Verfahrens wird von der obersten Dienstbehörde — gegen Landgemeindebeamte von der Aufsichtsbehörde — verfügt (§§ 32 DiszVO, 62 LGO).

Das Verfahren vor der Disziplinarkammer regelt sich im wesentlichen nach den Vorschriften der Strafprozeßordnung (§§ 41 ff. VO). Die mündliche Verhandlung ist jedoch nur dann öffentlich, wenn der Angeschuldigte darauf anträgt (§ 44 VO). Das Verfahren vor der Kammer wird durch „Entscheidung" abgeschlossen, die auf Freispruch, auf Entfernung aus dem Amte oder auf eine Ordnungsstrafe lauten kann (§ 47 VO).[130]) Die Entscheidung ist auf die freie, aus dem Inbegriffe der Verhandlungen und Beweise geschöpften Überzeugung der Kammer zu stützen (§ 47 DiszVO). Lautet die Entscheidung auf Dienstentlassung, so bedarf sie der Bestätigung des Staatsministeriums, wenn ein Rechtsmittel gegen sie nicht mehr zulässig ist (§ 56 VO).

Gegen die Entscheidung ist sowohl der Staatsanwaltschaft als auch dem Angeschuldigten das Rechtsmittel der Beschwerde gewährt (§ 49 I VO). Die Beschwerde ist eine Rechtsbeschwerde und führt an das Staatsministerium (§ 49 I, II VO). Dieses kann, nachdem auch der Beschwerdegegner gehört ist, entweder in der Sache selbst endgültig entscheiden oder sie zur weiteren Verhandlung an die Kammer zurückverweisen[131]) (§ 53 VO).

---

[130]) Eine Einstellung des Verfahrens durch Urteil analog § 260 StPO ist dem strelitzschen Disziplinarverfahren unbekannt; dagegen wird das Verfahren durch Beschluß eingestellt, wenn der Angeschuldigte seine Entlassung aus dem Amte unter Verzicht auf Amtsbezeichnung, Gehalt und Pensionsanspruch nachsucht und diesem Gesuche entsprochen wird (§ 58 DiszVO).

[131]) Das Staatsministerium als Beschwerdeinstanz entspricht nicht den Anforderungen, die in Art. 129 RV dem Sinne nach an die Rechtsmittelinstanz im Disziplinarverfahren gestellt werden. Die Erfahrung hat gelehrt, daß das Staatsministerium, das als oberste Dienstbehörde ja bereits den Anstoß zur Einleitung des Verfahrens gegeben hat, der Nachprüfung der Kammerentscheidung sich nicht mit der vollen Objektivität unterziehen kann, die der Angeschuldigte und das öffentliche Interesse auch von der zweiten Instanz verlangen können. Die Kleinheit des Landes ist einer der Hauptgründe dafür, daß man sich bisher zur Schaffung einer selbständigen Rechtsmittelinstanz nicht hat entschließen können. Gleichwohl muß die dringende Notwendigkeit, wie seinerzeit in der Öffentlichkeit, so auch hier aufs neue hervorgehoben werden. Denkbar wäre die Schaffung einer gemeinsamen Rechtsmittelkammer für Disziplinarsachen bei dem gemeinsamen Oberlandesgericht in Rostock, etwa nach dem Vorbilde der beim Oberlandesgericht gebildeten gemeinsamen Disziplinargerichte für die richterlichen Beamten (vgl. VO vom 22. IV. 1879 — Off. Anz. S. 79).

Die Bemerkung des ersten Absatzes gilt in gleicher Weise auch für die schwerinschen Verhältnisse.

Die Wiederaufnahme eines rechtskräftig entschiedenen Disziplinarverfahrens ist unter den allgemeinen Voraussetzungen der strafprozessualen Wiederaufnahme (§§ 359—373 StPO) zulässig (§ 55 BO).

Die vorläufige Dienstenthebung eines Gemeindebeamten kann von der obersten Dienstbehörde verfügt werden, sobald gegen den Beamten der Verdacht eines Dienstvergehens vorliegt, oder wenn gegen denselben wegen eines Verbrechens oder Vergehens das Hauptverfahren im ordentlichen Strafverfahren eröffnet ist (§ 60 BO). Die vorläufige Amtsenthebung tritt von Rechts wegen ein, wenn gegen den Beamten eine Freiheitsstrafe vollstreckt, oder wenn er in Untersuchungshaft genommen wird (§ 61 BO).

Oberste Dienstbehörde im Sinne der Disziplinarverordnung ist grundsätzlich für alle Gemeindebeamten das Ministerium des Innern (§§ 62 StO, 62 LGO, 52 AO). Ausnahmsweise bestimmt § 62 Abs. 2 StO für die Ratsmitglieder in den Städten den Staatsrat, § 51 Abs. 2 AO für die Amtsausschußmitglieder das Staatsministerium zur obersten Dienstbehörde. Diese Ausnahme ist hinsichtlich der Ratsmitglieder von weitreichender Bedeutung; der Staatsrat ist, wie noch darzulegen sein wird, eine außerhalb der ordentlichen Exekutive stehende Behörde von wesentlich parlamentarischer Struktur. Fällt bei allen übrigen Gemeindebeamten die oberste Dienstbehörde in der Regel mit der Staatsaufsichtsbehörde zusammen, so stellt der Staatsrat eine von aufsichtlichen und häufig exekutivmachtpolitischen Erwägungen freie Behörde dar; die ihm disziplinarisch unterworfenen Gemeindebeamten nehmen so vor allen übrigen eine bevorzugte Stellung ein, der in der Frage der Freiheit der städtischen Selbstverwaltung von staatlichem Einflusse[132]) eine hervorragende Bedeutung zukommt. Der Entwurf zur Städteordnung, der auch anderweit selbstverwaltungsfeindliche Gedanken birgt, will diese Bestimmung beseitigen; § 61 Abs. 2 EntwStO bestimmt ebenfalls das Ministerium des Innern als oberste Dienstbehörde für die Ratsmitglieder.

Haftpflicht für Amtspflichtverletzungen der Gemeindebeamten

VI. Die reichsgesetzliche Grundlage der Haftpflicht der Gemeinde für Amtspflichtverletzungen von Gemeindebeamten ist in Art. 131 RV enthalten.[133]) Nach anfänglichem Zweifel der Wissenschaft über die aktuellrechtliche Bedeutung dieser Vorschrift hat das

[132]) Ein parteipolitischer Einfluß wird sich dagegen im Staatsrate entsprechend seiner Zusammensetzung leicht bilden und durchsetzen können.

[133]) Art. 131 gilt in gleicher Weise für alle Beamten des Reichs, der Länder und der diesen eingeordneten Körperschaften des öffentlichen Rechts; er enthält so Beamtenreichsrecht.

Reichsgericht durch ständige Rechtsprechung[134]) den aktuellrechtlichen Charakter des Art. 131 RV anerkannt; damit sind alle entgegenstehenden und auch sachlich übereinstimmenden Vorschriften des Reichs- und Landesrechts aufgehoben.[135]) Für den Eintritt der öffentlichen Haftpflicht ist danach erforderlich, daß 1. eine einem Dritten gegenüber bestehende Amtspflicht verletzt wird, 2. daß die Pflichtverletzung in Ausübung der amtlichen Gewalt begangen wird. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so trifft die Verantwortlichkeit grundsätzlich die Körperschaft, in deren Dienste der Beamte steht, bei Pflichtverletzungen der Kommunalbeamten also die Gemeinde.

Inhaltlich gleichlautend bestimmt § 1 des strelitzschen Gesetzes vom 27. Januar 1921 — Amtl. Anz. S. 139 ff. — die Verantwortlichkeit des Landes Mecklenburg-Strelitz, § 3 cit. leg. die Verantwortlichkeit der Gemeinden für die Amtspflichtverletzungen der strelitzschen Staats- bzw. Gemeindebeamten. Dient ein Gemeindebeamter zwei Herren, z. B. dem Staate und der Gemeinde, so ist entscheidend für die Verteilung der Verantwortlichkeit, für welche Körperschaft der Beamte die öffentliche Gewalt in dem Augenblicke ausübte, als er die Amtspflichtverletzung beging. Fällt daher dem Landrat eine Amtspflichtverletzung zur Last, die er in Ausübung der Geschäfte der lokalen Staatsverwaltung beging, so wird die Verantwortlichkeit nicht den Amtskommunalverband, sondern den Staat belasten.[136])

Dagegen ist die Frage umstritten, ob der Staat oder die Gemeinde haften, wenn ein Gemeindebeamter bei Ausführung einer Auftragsangelegenheit eine Amtspflichtverletzung begeht.[137]) Bei Auswahl der verpflichteten Körperschaft ist hierbei zunächst zu unterscheiden, ob die Auftragsangelegenheiten entweder dem Ver-

---

[134]) RGZ 103, 430; 104, 291; 106, 31 ff.

[135]) So auch Anschütz, Komm. z. RV, Anm. 1 zu Art. 131 RV.

[136]) So auch das Reichsgericht (RGZ 100, 189; im Hinblick auf den preußischen Landrat).

[137]) Köttgen (Beamtenrecht 1929, S. 114 ff.) stellt darauf ab, ob der Staat oder aber die Gemeinde den Beamten in sein Amt einberufen hat; W. Jellinek (Verwaltungsrecht 1929, S. 311) läßt die Kasse, aus der der Beamte seine Besoldung empfängt, als das entscheidende Merkmal für die Auswahl des verpflichteten Verbandes gelten. Beiden Meinungen kann nicht zugestimmt werden. In Gegensatz zu den Genannten tritt Tatarin-Tarnheyden (Amtshauptmann usw., Anm. 32, S. 25 ff.), der den staatlichen oder den gemeindlichen Charakter der delinquierenden Amtshandlung für das maßgebliche Kriterium erklärt. Tatarin-Tarnheyden weist für das mecklenburg-schwerinsche Verwaltungsrecht nach, daß der Einzelbeamte oder, wie im Falle des § 36, Abs. 4 meklb.-schwer. LGO, der Landgemeindevorstand bei der Besorgung von Auftragsangelegenheiten nicht im Dienste der Gemeinde, „sondern ad hoc im Dienste des Staates" steht. Hier allein scheint mir auch für das mecklenburg-strelitzsche Verwaltungsrecht der richtige Ausgangspunkt zu liegen.

bande als solchem oder aber einem bestimmten Einzelbeamten bzw. einem bestimmten Kollegium übertragen sind.[138]) Im ersteren Falle ist der Adressat die Gemeinde als solche, im letzteren Falle die Einzelperson oder das Kollegium. Ist wie im ersteren Falle der Verband mit der Verwaltung der Auftragsangelegenheiten belastet, so stellt die Besorgung dieser Angelegenheit streng genommen eine Erfüllung von — zwar nicht eigenen, aber übertragenen — Gemeindeaufgaben dar; der diese Angelegenheiten betreuende Beamte steht im Dienste der Gemeinde, nicht des Staates. Für seine Pflichtverletzung trifft also die Verantwortlichkeit die dienstberechtigte Gemeinde (so der klare Wortlaut des Art. 131 RV und des § 3 strel. BeamtHaftpflGes.). Ist dagegen der Einzelbeamte oder das Kollegium Adressat des Auftrages, so erschöpft sich die Pflicht der Gemeinde darin, ihre Beamten zur Erfüllung der so adressierten Aufträge herzugeben. Die Angelegenheiten selbst sind zu der Gemeinde in keine Beziehung gesetzt; sie sind aus ihrem Aufgabenkreise herausgelöst oder haben ihn nie erreicht. Das ist es, was Tatarin-Tarnheyden[139]) mit den Worten ausdrückt: „Der Beamte steht ad hoc im Dienste des Staates."

Geht man des weiteren aus von der Verschuldenslast,[140]) auf der doch die Haftverpflichtung beruht, so wird dasselbe Ergebnis gewonnen. Ist im ersteren Falle nämlich der Verband als solcher Träger der Auftragsangelegenheiten, so bleibt ihm doch immer selbst überlassen, in welcher Form, d. h. durch welche Beamte und mit welchen Mitteln er der aufgetragenen Pflicht nachkommen will. Ihm ist somit eine wesentliche Mitbestimmungsgewalt eingeräumt. Delinquiert nun der durch die freie gemeindliche Willensbildung bestimmte Gemeindebeamte, so trifft die Schuldvermutung diejenige Körperschaft, die den schuldigen Beamten zur Erledigung bestimmt hat; das ist die Gemeinde.[141]) Anders im zweiten Falle. Die Gemeinde besitzt bei der Auswahl des Beamten kein Mitbestimmungsrecht, geschweige denn die alleinige Bestimmungsgewalt. Der Staat nimmt auf Grund seines Vorbehaltes, Auftragserteilungen zu verfügen, den Einzelbeamten oder das gesamte Kollegium der

---

[138]) Beide Übertragungsarten kommen in Mecklenburg-Strelitz vor: §§ 1 Abs. 3 StO, 40 AO übertragen an den Verband, §§ 41, 42 LGO an den Landgemeindevorstand (§ 3 StO bestimmt im Zweifel ebenfalls den Rat als Fungenten des Auftrags).

[139]) a. a. O., S. 25.

[140]) Dem bürgerlichen Haftpflichtrecht für das Verschulden Dritter ist die Schuldvermutung zuungunsten des Haftpflichtigen immanent, so §§ 31 BGB im Hinblick auf die Vereinshaftung für das Verschulden des Vorstandes und 831, 832 BGB.

[141]) So mit überzeugender Begründung Tatarin-Tarnheyden (a. a. O., S. 26) für das mecklb.-schwerinsche Verwaltungsrecht, der mit dem Fehlen jeder sachlichen Einwirkungsmöglichkeit der Gemeinde für eine Schuldvermutung keinen Raum mehr sieht.

Gemeinde fort und gliedert ihn seiner Organisation ein. Wiederum trifft die Schuldvermutung denjenigen, der den Beamten auf diesen Posten gestellt hat. Sowohl das schwerinsche als auch das strelitzsche positive Verwaltungsrecht sprechen für einen Einzelfall den Grundsatz der Staatshaftung aus: § 1 Satz 6 des schwer. LandrosteiaufhebungsGes. vom 16. April 1928[142]) statuiert die Haftpflicht des Staates für Amtspflichtverletzungen des beauftragten Amtshauptmanns, und § 3 Satz 2 des strelitzschen BeamtenhaftpflichtGes. vom 27. Januar 1921 beschwert hinsichtlich der Haftpflicht für Pflichtverletzungen der Standesbeamten ausdrücklich den Staat.[143])

Ist die öffentlichrechtliche Körperschaft einmal an Stelle des Beamten in Anspruch genommen, so bleibt ihr gemäß Art. 131 RV das Rückgriffsrecht gegen den schuldigen Beamten vorbehalten. Zur näheren Regelung greift § 2 des zitierten strelitzschen Gesetzes ein, der der Körperschaft (Staat oder Gemeinde) konstitutiv den Regreßanspruch gegen den Beamten zuweist. Die Gemeinde kann daher — immer unter der Voraussetzung, daß sie selbst den dem geschädigten Dritten entstandenen Schaden hat ersetzen müssen — in voller Höhe gegen den Beamten Regreß nehmen. Zur Durchführung dieses Anspruches beschreitet die Gemeinde zweckmäßig den vorbereitenden Weg der Streitverkündung an den schuldigen Beamten gemäß §§ 72 ff. ZPO, wenn sie sich selbst auf einen Rechtsstreit hat einlassen müssen.

Zuständig zur Entscheidung über die Ansprüche gegen die verpflichtete Körperschaft wegen der von Beamten begangenen Pflichtverletzung sind die Landgerichte ausschließlich (§ 71 III GVG in Verbindung mit § 20 der Strel. Ausf.VO zum GVG vom 17. Mai 1879 (Off. Anz. 1879 S. 157). Diese Vorschriften sind auf die gegen die ersatzverpflichtete Gemeinde gerichteten Ansprüche analog anzuwenden.

Kapitel IX

Gemeindefinanzrecht

I. Vorbemerkung

Die öffentliche Finanzwirtschaft hat sich in den Jahren der Inflation und der Stabilisierung fortgesetzt kompliziert. Es ist hier nicht der Ort, den Gründen nachzugehen, die in mehr und mehr steigendem Maße die Auffüllung und Verwaltung der öffentlichen

[142]) RBl S. 139.

[143]) Schlesinger (Mecklb. Zeitschrift 47. Jahrg., Heft 9, Spalte 461 f.) hält gegen Tatarin-Tarnheyden die durch § 1, Satz 6 leg. cit. statuierte

Gelder erschwert haben; allgemein kann nur gesagt werden, daß der gegenwärtige Katastropheneinbruch in die Finanzen von Reich, Ländern und Gemeinden das Ergebnis vieler in der gleichen Richtung wirkenden Faktoren ist: Wirtschaftskrise, Tributlasten, Liquidationsschulden, Wohnungsbaufürsorge, ganz besonders die Wohlfahrtsfürsorge, sie alle haben an die Leistungskraft gerade der gemeindlichen Finanzen ungeheure Anforderungen gestellt. Diese Anforderungen mußten um so größer werden, als die innere Lastenverteilung mehr und mehr die Gemeinden beschwerte, ohne ihnen zugleich entsprechende Einnahmequellen zuzuweisen. Es soll allerdings nicht übersehen werden, daß auch in einzelnen Fällen Mißwirtschaft, entstanden durch die Unfähigkeit der gemeindlichen Organe oder durch falschverstandenen kommunalen Ehrgeiz, die geldlichen Kräfte der Gemeinden zum Erliegen gebracht hat. Die Erörterung aller dieser Gründe kann hier, wie gesagt, keinen Raum in Anspruch nehmen; gleichwohl muß ihrer kurz gedacht werden, weil sie einmal die Grundlage bilden für die überaus komplizierte Organisation der öffentlichen Abgaben, und zum andern, weil die Erfahrung gelehrt hat, daß gerade der innere Finanz- und Lastenausgleich empfindlich in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden eingegriffen und seiner Ausübung Grenzen gesetzt hat, die an die Existenz dieses gemeindlichen Grundrechts rühren.

II. Der Gemeindehaushaltsplan

Die Grundlage der gemeindlichen Finanzwirtschaft bildet der Haushaltsplan. Der Gemeindevorstand entwirft alljährlich vor Beginn des Rechnungsjahres, das vom 1. April bis 31. März läuft, über die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben einen Voranschlag, den sog. Haushaltsplan (§§ 51 StO, 47 LGO, 41 AO). Dieser ist nach den allgemeinen Grundsätzen der Finanzwirtschaft aufzustellen und bedarf der Feststellung durch die Gemeindevertretung (§§ 51 StO, 47 LGO, 41 Abs. 2 AO). Ausgaben, welche außerhalb des Voranschlags geleistet werden sollen oder eine Überschreitung der vorgesehenen Mittel enthalten, bedürfen der jedesmaligen Zustimmung der Gemeindevertretung (§§ 52 StO, 48 LGO, 42 AO). Dem Gemeindevorstand obliegt die Pflicht, für gewissenhafte Führung des Haushalts nach dem

---

Staatshaftung gerade für eine Ausnahme von der Regel der Gemeindehaftung; m. E. zu unrecht, da Schlesinger gegen die gemeindefreundliche Auslegung des Art. 131 RV und der entsprechenden mecklenburgischen Bestimmungen keine überzeugenden Gegengründe geltend macht. Die Berufung auf die Entscheidungen des RG kann seinen ablehnenden Standpunkt nicht begründen, da *diese* Entscheidungen — wie Tatarin-Tarnheyden a. a. O. auch ausgeführt hat — die andersgearteten preußischen Verhältnisse betreffen.

Voranschlage Sorge zu tragen (§§ 52 StO, 48 LGO, 42 AO). Die Beschlußfassung über den Haushaltsplan ist eines der inhaltsreichsten Rechte der Selbstverwaltung.

Über alle gemeindlichen Einnahmen und Ausgaben ist Rechnung zu führen (§§ 54 StO, 49 LGO, 44 AO). Nach Schluß des Haushaltsjahres ist die Rechnung der Gemeindevertretung zur Prüfung, Feststellung und Entlastung des Gemeindevorstandes vorzulegen (§§ 55 I StO, 49 II LGO, 44 AO). Nach erfolgter Feststellung ist die Gemeinderechnung der Aufsichtsbehörde, d. h. dem Ministerium des Innern bzw. dem Landrat zur Kenntnis vorzulegen (§§ 55 III StO, 49 V, VI LGO, 44 AO). Eine Befugnis zum Einschreiten gegen die Haushaltsführung steht der Aufsichtsbehörde nicht zu, es sei denn, daß die allgemeinen Voraussetzungen des aufsichtlichen Eingreifens, Gesetzesverletzung und Mißachtung des öffentlichen Wohles gegeben sind.

III. Gemeindeabgabenrecht

A. Rechtsquellen

Die Rechtsquellen des Gemeindeabgabenrechtes fließen aus der Gesetzgebung von Reich, Land und Gemeinden zusammen. Auf Grund der Artikel 8 und 11 der Reichsverfassung steht dem Reiche ein konkurrierendes Gesetzgebungsrecht über alle öffentlichen Abgaben zu, soweit sie ganz oder teilweise für seine Zwecke in Anspruch genommen werden (Art. 8 RV). Art. 11 RV weist dem Reiche die Grundsatzgesetzgebung über die Zulässigkeit und Erhebungsart von Landesabgaben zu, soweit diese erforderlich ist, um Doppelbesteuerung, übermäßige Belastung der öffentlichen Verkehrswege usw. auszuschließen (Art. 11 Ziff. 2 u. 3 RV). Soweit das Reich von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht, verbleibt die Finanzgesetzgebung weiterhin den Ländern (Art. 12 RV).

Auf der Grundlage dieser Verfassungsbestimmungen sind eine große Anzahl von Normen durch die Reichsgesetzgebung erlassen worden, die sowohl die Zulässigkeit der Abgaben schlechthin als auch die materielle Steuerpflicht, die Erhebungsart und Verteilungsgrundsätze innerhalb der Abgabengläubiger und das dabei zu beobachtende Verfahren regeln. Der moderne Sprachgebrauch hat dieses Gebiet der Gesetzgebung mit der Bezeichnung „Finanzausgleich" belegt; hierbei ist, vom Standpunkt der Länder gesehen, der sog. äußere Finanzausgleich — zwischen Reich und Ländern — und der sog. innere Finanzausgleich — zwischen Ländern und Gemeinden — zu unterscheiden, der sowohl durch die Reichs- als auch durch die Landesgesetzgebung normiert worden ist.

Das mecklenburg-strelitzsche Gemeindeabgabenrecht baut sich heute im wesentlichen auf folgenden Gesetzen auf:

a) Reichsgesetz über den Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, in der Fassung des Gesetzes vom 27. April 1926 — RGBl I, S. 203 ff. —.

b) Landesgesetze:

aa) Mecklenburg-strelitzsches Ausführungsgesetz zum Reichsfinanzausgleichsgesetz vom 24. Juni 1924 — Amtl. Anz. 1924, S. 425 ff. —. Die ursprünglich bis zum 1. April 1925 bestimmte Geltungsdauer ist jeweils um ein Jahr verlängert worden (Änderungsgesetze vom 29. April 1925 — Amtl. Anz. S. 126 —, 26. März 1926 — Amtl. Anz. S. 155 ff. —, 8. April 1927 — Amtl. Anz. S. 153 —, 11. Mai 1928 — Amtl. Anz. S. 155 —) und durch Gesetz vom 3. April 1929 — Amtl. Anz., S. 183 — auf unbestimmte Zeit ausgedehnt.

bb) Mecklenburg-Strelitzsches Gemeinde- und Amtsabgabengesetz vom 1. Mai 1923 — Amtl. Anz. 1923, S. 307 ff. — mit Änderung des Gesetzes vom 3. Dezember 1930 — Amtl. Anz. 1930, S. 381 —.

cc) die Spezialgesetze über die Landessteuern:

Grundsteuergesetz vom 28. März 1924 — Amtl. Anz. S. 147 ff. — in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. April 1930 — Amtl. Anz. S. 177 ff. —

Hauszinssteuerverordnung vom 29. März 1926 — Amtl. Anz. S. 199 ff. — in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Mai 1930 — Amtl. Anz. S. 209 ff. —

Gewerbesteuergesetz vom 28. März 1924 — Amtl. Anz. S. 107 — in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. April 1930 — Amtl. Anz. S. 187 ff. —

Landeswegeabgabegesetz vom 24. Juni 1924 — Amtl. Anz. S. 429 — in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. April 1930 — Amtl. Anz. S. 183 ff. —

Wertzuwachssteuergesetz vom 17. März 1921 — Amtl. Anz. S. 267 ff. — mit den Änderungen des Gesetzes vom 9. April 1927 — Amtl. Anz. S. 154 ff. —.

c) Gemeindesteuergesetze:

Die Steuersatzungen der Städte, Landgemeinden und Ämter, die nach den Vorschriften der Kommunalgesetze[144]) gültig erlassen sind, z. B. die auf Grund der Notverordnung des Reichspräsidenten vom 26. Juli 1930 — RGBl I, S. 311 ff. — und der Strelitzschen Verordnung mit Gesetzeskraft vom 20. November 1930 — Amtl. Anz. 1930 S. 374 — erlassenen Satzungen über Gemeindebier- und schankverzehrsteuer.

Der Finanzausgleich gesteht den Gemeinden grundsätzlich das Recht zu, öffentliche Abgaben jeder Art (Steuern, Gebühren, Beiträge, Naturaldienste) zu erheben, soweit dem nicht Reichs- oder

---

[144]) Vgl. Ortsstatutarrecht, S. 98 ff.

Landesgesetze entgegenstehen (§ 1 Reichsfinanzausgleichsgesetz, §§ 1, 2 strel. GemAmtsAbgGes.). Diese grundsätzliche Abgabenhoheit ist den Gemeinden als Ausfluß ihres Selbstverwaltungsrechtes gewährt. Insoweit sind oder bleiben sie fähig, unmittelbar Subjekt einer Abgabenschuld zu sein.

Diese Regelung schuf innerhalb des öffentlichen Abgabenrechts drei Typen von Steuergläubigern: Reich, Länder und Gemeinden. Eine solche Konkurrenz erheischte, um eine Doppelbesteuerung desselben Objekts auszuschließen, eine genaue gesetzliche Verteilungsregelung, die von zwei Gesichtspunkten auszugehen hatte: einmal galt es das Steuernetz um die Fülle der Steuerobjekte so fest zu schließen, daß das Interesse der öffentlichen Hand weitestgehend gewahrt war; zum anderen mußten die aufgefundenen Abgabenquellen nach Objekt und Ertrag an die Abgabengläubiger angemessen verteilt werden.

Die konkurrierenden subjektiven Abgabenrechte der Abgabengläubiger bedurften einer verteilenden Regulierung vorzüglich auf dem Gebiete der Steuern; hinsichtlich der anderen Abgabenarten, der Gebühren, Beiträge und Naturallasten, war das öffentliche Interesse von Reich und Land von vornherein nicht hoch zu veranschlagen.

B. Die einzelnen Abgabenarten

a) Die Steuern

Unter den Abgaben stehen hinsichtlich ihrer Ertragsfähigkeit an weitaus erster Stelle die Steuern. Nach der oben dargestellten Regelung des Finanzausgleichs fließen den Gemeinden auf drei Arten Steuererträge zu: entweder sie sind oder bleiben unmittelbare Steuergläubiger mit inhaltlich unbeschränktem Besteuerungsrecht kraft ihres Selbstverwaltungsrechtes; oder sie nehmen mittelbar an den Erträgnissen der Reichs- und Landessteuern durch Überweisung des ganzen oder geteilten Betrages seitens des Reiches oder Landes teil; oder sie erheben drittens Zuschläge zu reichs- oder landeseigenen Steuern auf Grund besonderer gesetzlicher Ermächtigung (§§ 2 Abs. 2 RFinAusglGes., 1 Abs. 2 strel. GemAmtsabgGes.).

1. Die den Gemeinden zur selbständigen Verwertung überlassenen Steuern der ersten Gattung sind gering an Zahl und verhältnismäßig wenig ergiebig. Zu ihnen zählen kraft reichsgesetzlicher Zuweisung die Vergnügungssteuer (§§ 14 RFinAusglGes., 3 strel. AusfGes.), zu deren Erhebung die Gemeinden verpflichtet sind, und die Getränkesteuern (§§ 15—16 FinAusglGes.), deren Erhebung der freien Beschlußfassung der Gemeinden überlassen ist. Durch landesgesetzliche Zuweisung haben die Ämter die Hunde-

steuer und die Schankkonzessionssteuer erhalten (§ 12 GemAmtsabgGes.); die Städte erheben die Hundesteuer auf Grund ihrer prinzipiellen Abgabenhoheit, die für dieses Steuerobjekt durch entgegenstehende Reichs- oder Landesgesetze nicht beschränkt ist.

Die materielle Steuerpflicht wird in Gemeinsteuersatzungen begründet, die unter den allgemeinen Vorschriften des Gemeindestatutarrechts[145]) erlassen werden (§ 3 GemAmtsabgGes.).

2. Die Einnahme aus den Überweisungen vom Aufkommen der Reichs- und Landessteuern spielt im gemeindlichen Einnahmewesen eine weitaus größere Rolle.

aa) Reichssteuern. α) Aus dem im Gemeindebezirk erwachsenen Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftssteuer erhalten im äußeren Finanzausgleich zwischen Reich und Ländern grundsätzlich das Reich ein Viertel, die Länder drei Viertel (§ 22 RFinAusglGes.). Unter den Voraussetzungen des § 35 RFinAusglGes. erhöht sich der Landesteil für die sog. armen Länder um die vorgesehenen Ergänzungssteueranteile; diese sind für Mecklenburg-Strelitz recht bedeutend.[146]) Der so berechnete Landesgesamtanteil an dem Ertrage aus Einkommen- und Körperschaftssteuern wird nunmehr im inneren Finanzausgleich gemäß § 33 RFinAusglGes. und § 5 strel. AusfGes. verteilt. In Mecklenburg-Strelitz sind zur Zeit folgende Anteilsätze festgesetzt:

aaa) In den Städten beträgt der Gemeindeanteil ein Drittel (33⅓ %) des Landesanteils (§ 5 Abs. 1 AusfGes.).

bbb) Die Ämter erhalten ebenfalls ein Drittel des Landesanteils mit der Bestimmung, daß sie 50 % des Amtsanteils den im Amtsbezirke belegenen Landgemeinden zuweisen, die anderen 50 % zu ihrem eigenen Finanzbedarf verwenden (§ 5 Abs. 3 AusfGes.).

β) Das Aufkommen aus der Umsatzsteuer wird gemäß § 40 RFinAusglGes. nach einem in Abs. 2 cit. vorgeschriebenen

---

[145]) Die Gemeindesteuersatzungen werden hiernach von der Gemeindevertretung beschlossen; sie bedürfen der Genehmigung durch das Ministerium des Innern (§§ 15 StO, 9 Abs. 2 AO) bzw. den Amtsausschuß (§ 14 LGO).

[146]) Dieser Paragraph regelt eines der meist umstrittetenen Gebiete des modernen Finanzausgleichsproblems. Die nutznießenden Länder sind zur Zeit beide Mecklenburg, Oldenburg und Lippe. Insbesondere für Mecklenburg-Strelitz stellt die auf § 35 cit. leg. begründete Verteilungsart der Reichseinkommensteuer ein erhebliches Aktivum seiner Finanzwirtschaft dar; bei seiner im Verhältnis zu den übrigen deutschen Ländern geringsten Bevölkerungsdichte einerseits und bei dem beträchtlich geringeren Steueraufkommen, auf den Kopf der Bevölkerung gerechnet, als in den übrigen Ländern erzielt wird, andererseits enthalten die Ergänzungsüberweisungen des Reichs zum guten Teile eine Alimentation des Landes Mecklenburg-Strelitz und der strelitzschen Gemeinden auf Kosten der außermecklenburgischen Steuerzahler. Für das Amt Stargard, dessen Haushaltsplan für die Jahre 1929/30 und 1930/31

Verteilungsmodus zwischen Reich und Ländern im Verhältns 7 : 3 verteilt. Der somit 30 v. H. des Reichsaufkommens betragende Landesanteil wird im inneren strelitzschen Finanzausgleich wie folgt verteilt:

aaa) Die Städte erhalten ein Viertel (25 %), das Land drei Viertel (75 %) des Landesanteils (§ 7 Abs. 1 AusfGes.).

bbb) Die Ämter erhalten ebenfalls ein Viertel des Landesanteils, und zwar für ihren eigenen Bedarf vier Fünftel (80 %), während das restliche Fünftel den Landgemeinden zu überweisen ist (20 %) (§ 7 Abs. 2 AusfGes. z. FinAusglGes.).

γ) Das Aufkommen an Grunderwerbsteuern auf Grund des Reichsgrunderwerbsteuergesetzes erhalten die Länder nach Abzug eines Verwaltungskostenentgeltes in Höhe von 4 v. H. für das Reich in voller Höhe (§ 36 RFinAusglGes.); die Länder sind von Reichs wegen verpflichtet, mindestens die Hälfte des ihnen zufließenden Aufkommens im inneren Ausgleich den Gemeinden zuzuweisen. Entsprechend dieser Verpflichtung erhalten in Mecklenburg-Strelitz die Städte und Ämter je 50 % des innerhalb ihres Gebietes erwachsenen und dem Lande zustehenden Aufkommens (§ 6 AusfGes.). Der den Ämtern zufließende Anteil bleibt ihnen zur Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs ungeschmälert erhalten.

bb) Landessteuern. Eine Beteiligung der Gemeinden an landeseigenen Steuern sehen die Landesgesetze vor aus den Aufkommen der Hauszinssteuer[147]), der Landeswegeabgabe[148]), der Gewerbesteuer[149]) und der Wertzuwachssteuer[150]).

---

hier zugrunde gelegt ist, betragen z. B. die Ergänzungssteueranteile ungefähr $^{7}/_{20}$ bzw. $^{11}/_{60}$ des Anteils am Hauptaufkommen.

Gegen § 35 RFinAusglGes. wird von den belasteten Ländern und auch vom Reiche seit langem Sturm gelaufen; der Widerstand ist verständlich. Ein langsamer Abbau der Auswirkungen dieser Vorschrift wird im Interesse der Gesamtheit der Steuerzahler zu begrüßen sein. Für die betroffenen Länder ist indessen nicht zu verkennen, daß ein solcher Abbau die Finanzkraft der Länder und ihrer Gemeinden erheblich schwächen und auch die Gemeinden in der Ausübung ihres Selbstverwaltungsrechts erneut beschränken wird. Für das Land Mecklb.-Strelitz läßt sich die Beibehaltung des § 35 ohne Übertreibung als eine Lebensfrage bezeichnen, von deren Beantwortung — ungeachtet aller idealen oder von Zweckmäßigkeitsgründen diktierten Erwägungen — die Entscheidung des Problems der Aufrechterhaltung der staatlichen Selbständigkeit abhängig sein wird.

147) Hauszinssteuerverordnung vom 29. März 1926 — Amtl. Anz., S. 199 ff. — in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Mai 1930 — Amtl. Anz., S. 209 ff.

148) Gesetz vom 24. Juni 1924 — Amtl. Anz., S. 429 — in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. April 1930 — Amtl. Anz., S. 183.

149) Gesetz vom 28. März 1924 — Amtl. Anz. S. 167 — in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. April 1930 — Amtl. Anz., S. 187 ff.

150) Gesetz vom 17. März 1921 — Amtl. Anz. S. 267 ff. — mit den Änderungen des Gesetzes vom 9. April 1927 — Amtl. Anz., S. 154 ff.

α) Von dem im Gemeindebezirke aufgekommenen Betrage der Hauszinssteuer erhalten die Städte und Ämter je ein Zwölftel (8⅓ %) zur Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs und dreiundzwanzig Achtundvierzigstel für den Gemeindewohnungsbau; die Landgemeinden sind an dem Ertrage der Hauszinssteuer nicht beteiligt (§ 13 HauszinsStVO).

β) Der Ertrag der Wegeabgabe wird nach dem Verhältnis der Länge der zu unterhaltenden Wegestrecken auf das Land und die unterhaltungspflichtigen Gemeinden (zu denen auch die gemeindlichen Wegeverbände gehören) verteilt (§ 9 Wegeabgabengesetz).

γ) Die Gewerbesteuer wird in Höhe von 6 vom Hundert für die Städte beziehungsweise 3 vom Hundert für die Ämter, berechnet vom gewerblichen Reinertrage, den Städten beziehungsweise Ämtern voll zugeführt (§§ 12, 24 GewerbestGes.). Mit Genehmigung des Finanzministeriums und des Ministeriums des Innern können die Städte die Erhöhung auf 9 vom Hundert, die Ämter auf 6 vom Hundert des gewerblichen Reinertrages beschließen (§ 12 Abs. 3 ebenda). Die Landgemeinden nehmen an der Gewerbesteuer durch Erhebung von Zuschlägen teil (s. unter 3).

δ) Das Aufkommen aus der Landeswertzuwachssteuer wird zwischen dem Lande einerseits und den Städten und Ämtern andererseits je zur Hälfte aufgeteilt und zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs verwandt (§ 1 Abs. 2 Ausführungsges. zum RFinAusgGes.).

3. Die dritte Form gemeindlicher Steuererhebung bildet das Zuschlagsverfahren zu vorhandenen Reichs- oder Landessteuergesetzen innerhalb der gesetzlichen Grenzen. Auf Grund besonderer reichsgesetzlicher Ermächtigung (§ 38 RFinAusgGes.) und nach erfolgter Genehmigung des mecklenburgischen Finanzministeriums dürfen die Gemeinden Zuschläge zur Grunderwerbssteuer erheben. Das Land Mecklenburg-Strelitz hat zugunsten der zuschlagsberechtigten Gemeinden auf das ihm nach § 38 cit. zustehende Zuschlagsrecht verzichtet (§ 6 Abs. 2 Ausführungsges. zum RFinAusglGes.). Die Zuschläge dürfen 2 vom Hundert des steuerpflichtigen Wertes nicht übersteigen.

Durch landesgesetzliche Ermächtigung (§ 17 Grundsteuergesetzes) dürfen die Gemeinden Zuschläge zur staatlichen Grundsteuer im Höchstbetrage von 4 vom Tausend des Grundstückseinheitswertes erheben.

Die Landgemeinden allein sind weiterhin berechtigt, in Höhe von 3 vom Hundert des gewerblichen Reinertrages Zuschläge zu der dem Amte zufließenden Gewerbesteuer zu beschließen (§ 30 GewStGes.).

Das Aufkommen aus den Gemeindezuschlägen fließt in den Städten und Landgemeinden der Gemeindekasse voll zu. In den

Ämtern erhalten diese das Aufkommen aus der Grunderwerbsteuer zur alleinigen Verwendung für Amtszwecke, das Aufkommen aus der Landesgrundsteuer dagegen mit der Verpflichtung, die Hälfte (2 vom Tausend) den Landgemeinden für ihren allgemeinen Finanzbedarf zu überweisen (§ 17 GrundStGes.).

b) Die Gebühren und Beiträge

Hinter den Steuern nehmen die Gebühren und Beiträge im gemeindlichen Einnahmewesen einen minderen Rang ein. Beiden Arten von Abgaben ist gemeinsam, daß sie als Gegenleistung für eine irgendwie geartete Leistung der Gemeinde erhoben werden. Der Ausgleich zwischen Leistung und Gegenleistung vollzieht sich aber nicht auf bürgerlichrechtlicher Grundlage, obwohl auf den ersten Blick jene als Leistungen aus einem privatrechtlichen Schuldverhältnis erscheinen. Die Rechtsquelle fließt vielmehr im öffentlichen Recht; sie ist die mit verbindlicher Kraft gegen jedermann statuierte Gebührenordnung schlechthin, beziehungsweise der dem Pflichtigen zugegangene und in Rechtskraft erwachsene Beitragsbescheid.[151])

Innerhalb der öffentlichrechtlichen Gebühren werden die Benutzungs- und Verwaltungsgebühren unterschieden.[152]) Erstere bedeuten die Vergütung für die Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung, z. B. einer Schule, eines Krankenhauses, eines Friedhofes, der Feuerwehr u. a. Zur Entrichtung einer Benutzungsgebühr ist jedermann verpflichtet, der das ihm wegen seiner Gemeindeangehörigkeit gewährte Recht auf Teilnahme an der Nutzung der öffentlichen Einrichtungen und Anstalten ausübt (§§ 8 StO, 7 LGO, 4 AO). Die Erhebung von Verwaltungsgebühren andererseits geschieht als Entgelt für die Vornahme einer obrigkeitlichen Handlung, z. B. einer Beglaubigung, Ausstellung eines Reisepasses, eines Führungszeugnisses, eines Gewerbescheins, eines Giftscheins u. a.

Der Beitrag oder die soziale Vorzugsleistung, wie diese Abgabenart zuweilen treffender genannt wird, ist gleichfalls grundsätzlich auf den Austausch von Leistung und Gegenleistung aufgebaut.[153]) Er stellt das Entgelt für eine Bevorzugung des Pflichtigen vor den anderen Gemeindeangehörigen dar, die jenem

---

[151]) Daß die Gebührenhöhe der freien Vereinbarung der „Parteien" nicht unterliegt, ist allein allerdings noch kein Merkmal für den öffentlichrechtlichen Charakter der Gebührenpflicht; so machte z. B. die aus der Kriegswirtschaft her bekannte Einrichtung des sog. Höchstpreises den unter seiner Herrschaft abgeschlossenen Vertrag keineswegs zu einem öffentlichrechtlichen.

[152]) So z. B. W. Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 375.

[153]) Anders W. Jellinek, a. a. O., S. 378, aber m. E. zu unrecht, da doch der Beitrag auch nur aus Veranlassung und für die gemeindliche Sonderleistung erhoben wird.

durch Einrichtung oder Bereithalten einer gemeindlichen Veranstaltung gesondert zuteil wird. In letzterem Moment also ist das unterschiedliche Merkmal zu suchen: die Gebühr gilt gemeindliche Leistungen ab, die allen Angehörigen zugute kommen, der Beitrag dagegen gemeindliche Leistungen, aus denen einem oder mehreren Beteiligten besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen. Beispiele solcher Vorzugsleistungen sind die Anliegerbeiträge der Grundstückseigentümer zum Straßenbau, Feuerlöschbeiträge u. ä. In Fremdenorten können die Gemeinden für die Herstellung und Unterhaltung ihrer für die Fremden getroffenen Veranstaltungen von diesen Kurtaxen als Beiträge erheben (§ 10 AmtsAbgGes.).

c) Die Naturaldienste

Übrig bleibt noch die Darstellung der gemeindlichen Naturaldienste. Diese Abgabenart, deren Bedeutung unter allen die geringste ist, hat nur noch in solchen Gemeinden praktischen Raum, in denen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gemeinwesen die Unterhaltung von Gemeindeanstalten nicht erträgt. Das Wesen des Naturaldienstes liegt darin, daß seine Leistung nicht als Hingabe von Geld oder sonstigen vertretbaren Werten geschuldet wird, sondern daß sie von den Pflichtigen in Person in allen denjenigen Fällen begehrt wird, die aus spezieller Veranlassung eine Dienstleistung als solche, nicht ihren Geldwert erfordern. Die Verpflichtung zur Ableistung von Naturaldiensten besteht als Spanndienstpflicht für alle Spannviehbesitzer innerhalb einer Gemeinde und als Handdienstpflicht für alle männlichen Gemeindeangehörigen im Alter von 18 bis 60 Jahren (§ 14 GemAmtsAbgGes.).

d) Die Amtsumlage

Den Ämtern ist durch das Gesetz vom 1. Dezember 1930 — Amtl. Anz. S. 381 — zur Änderung des Gemeinde- und Amtsabgabengesetzes nun das Recht gewährt worden, zur Deckung ihrer Ausgaben Umlagen von den Landgemeinden ihres Bezirkes zu erheben; die Höhe ist unbeschränkt. Diese Ermächtigung, die dem strelitzschen Steuerrecht bislang unbekannt war,[154]) kann einschneidende Folgen nach sich ziehen; sie bedeutet die Finanzdiktatur des Amtes als Kommunalverbandes über alle Bezirkslandgemeinden. Die Umlage ist für das Rechnungsjahr 1931/32 zuerst im Amte Strelitz zur Deckung eines Fehlbetrages von etwa 65 000 *RM* erhoben worden.

---

[154]) Dem schwerinschen Gemeindefinanzrecht ist die Amtsumlage seit langem bekannt; sie ist eingeführt worden durch § 3 Abs. 3 des Landesabgabengesetzes vom 9. Dezember 1920 — Rbl S. 1391 ff. —.

C. Das Abgabeverfahren

a) Die Steuern

Das Verfahren bei Verwaltung und Erhebung der Steuern ist grundsätzlich in den Steuerspezialgesetzen geregelt (§ 14 WertzuwachssteuerGes., § 14 GrundStGes., § 11 HauszinsStVO, § 6 WegeAbgGes., § 13 GewStGes.). Nach diesen Vorschriften ist die Verwaltung und Erhebung der Reichsfinanzverwaltung, d. h. den lokalen Finanzämtern auf Grund des § 19 Abs. 1 der ReichsAbgO durch Verordnung des Reichsministers der Finanzen vom 13. Juni 1930 übertragen (Bekanntmachung des Staatsministeriums vom 16. Juni 1930 — Amtl. Anz. S. 242 —). Das gesamte Verfahren, Veranlagung, Erhebung und Rechtsmittel, bestimmt sich danach nach den für die Reichssteuern geltenden Vorschriften, die in der Reichsabgabenordnung, der „Steuerprozeßordnung", zusammengefaßt sind. Eine Darstellung des Verfahrens liegt nicht im Rahmen dieser Arbeit.

Soweit das Reichsabgabenrecht auf die den Gemeinden zufließenden Abgaben keine Anwendung findet — das sind insbesondere die unmittelbaren Gemeindesteuern —, regelt sich das Verfahren nach dem Gemeinde- und Amtsabgabengesetz. Der Pflichtige wird hiernach durch eine von der Gemeindevertretung bestimmte Veranlagungskommission oder durch den Gemeindevorstand veranlagt (§ 13 I GemAmtsAbgGes.). Die subjektive Steuerpflicht wird durch Zustellung des Steuerbescheids an den Pflichtigen begründet. Die zwangsweise Beitreibung von unmittelbaren Gemeindesteuern erfolgt nach der Verordnung vom 20. Mai 1879 — Off. Anz. S. 157 ff. —, betr. die Hilfsanträge der nichtgerichtlichen Behörden und die Administrativexekution, und nach den beiden Verordnungen vom 21. März 1917 — Off. Anz. S. 389 ff. — und 5. Oktober 1920 — Amtl. Anz. S. 1005 ff. — betreffend das Verfahren bei der Zwangsvollstreckung im Verwaltungswege (§ 5 GemAmtsAbgGes.).

Gegen den Steuerbescheid ist dem Pflichtigen der Einspruch an den Gemeindevorstand gegeben (§ 6 GemAmtsAbgGes.). Der Einspruch ist binnen einer Ausschlußfrist von vier Wochen seit Zustellung des Steuerbescheids zu erheben (§ 6). Über den Einspruch entscheidet der Gemeindevorstand durch Beschluß (§ 6). Gegen diesen Beschluß steht dem Pflichtigen innerhalb einer mit dem ersten Tage nach erfolgter Zustellung beginnenden Frist von zwei Wochen die Klage im Verwaltungsstreitverfahren zu (§ 6). Das Bezirksverwaltungsgericht entscheidet endgültig. Einspruch und Klage berühren mangels eines Suspensiveffektes die subjektive Steuerpflicht nicht.

b) Die übrigen Abgaben

Das Verfahren bei Verwaltung und Erhebung der übrigen Gemeindeabgaben (Gebühren, Beiträge und Naturaldienste) ist dem Verfahren über die unmittelbaren Gemeindesteuern im wesentlichen gleichgeordnet. Die subjektive Steuerpflicht kann jedoch hier auch auf andere Weise als durch Zustellung eines Bescheids begründet werden, so durch eine einfache Mitteilung an den Pflichtigen, daß er hiermit zur Zahlung oder Leistung aufgefordert werde, oder durch Auslegung der Hebelisten (§ 6 Ziff. 1, 2 GemAmtsAbgGes.). In diesen Fällen beginnt der Lauf der Einspruchsfrist mit dem ersten Tage nach erfolgter Mitteilung beziehungsweise nach Ablauf der Auslegungsfrist (§ 6 Abs. 2 GemAmtsAbgGes.).

IV. Das gemeindliche Anleihewesen

Neben den aus den Gemeindeabgaben und dem Substanzvermögen[155]) den Gemeinden zufließenden sogenannten ordentlichen Einnahmen gewinnen in neuerer Zeit die Gemeindeanleihen als außerordentliche Einnahmen wachsende Bedeutung. Die Finanzwissenschaft trennt die Anleihen nach der Dauer ihrer Gewährung in langfristige und kurzfristige Kredite; innerhalb der letzteren nehmen die zur Behebung vorübergehender Kassenschwierigkeiten aufgenommenen sogenannten Kassenkredite einen bevorzugten Rang ein. Unter dem Gesichtspunkt ihrer Herkunft zerfallen die Anleihen weiter in solche, die im Inlande, und solche, die im Auslande aufgenommen werden. Die preußischen und die mecklb.-schwerinschen Gemeindegesetze schreiben für die Aufnahme von lang- und kurzfristigen Anleihen durchweg eine Genehmigung der Staatsaufsichtsbehörde vor.[156]) Das strelitzsche Kommunalrecht kennt dieses Erfordernis für Landgemeinden und Ämter seit Inkrafttreten der geltenden Landgemeinde- beziehungsweise Amtsordnung ebenfalls (§§ 43 Ziff. 3 LGO, 24 Abs. 3 AO). Den Städten stand dagegen bis in die jüngste Zeit hinein die Aufnahme von Anleihen frei. Erst durch Gesetz vom 25. März 1931 — Amtlicher Anzeiger S. 117 — ist auch für die Städte die Genehmigungspflicht landesrechtlich eingeführt worden. Bis dahin konnten sie in unbegrenztem Umfange Schulden machen. Wie überall im Reiche, so haben auch die mecklenburg-strelitzschen Städte in den

---

155) Die Darstellung dieses gemeindlichen Einnahmengebietes ist aus Gründen der Stoffbegrenzung unterlassen worden.

156) Z. B. §§ 114 östl. LGO, 50 östl. StO, 119 ProvO. So auch für Mecklenburg-Schwerin §§ 33 Ziff. 8, 44 Abs. 2 Mecklb.-Schwer. LGO, 24 Abs. 3 Mecklb.-Schwer. AO.

dem Kommunalkredit freundlichen Jahren der Stabilisierung ausgiebig von dieser Freiheit Gebrauch gemacht und sind so in den Stand gesetzt worden, manche Unterlassungen aus Kriegs- und Nachkriegsjahren wieder gutzumachen.

Wird für die Anleihen die Form der Auflegung in Schuldverschreibungen auf den Inhaber gewählt, so ist zur Wirksamkeit vorgängige staatliche Genehmigung gemäß § 795 BGB erforderlich. Zuständig zur Erteilung der Genehmigung ist für alle Gemeinden das Saatsministerium (§ 42 AusfVO zum BGB vom 9. April 1899 — Off. Anz. S. 85 ff. —).

Die Aufnahme von ausländischen Krediten und die Auflage einer Anleihe im Auslande, sowie die Übernahme von Bürgschaften für solche Kredite bedürfen nach reichsrechtlicher Vorschrift der Genehmigung des Reichsministers der Finanzen (§ 1 des Gesetzes vom 21. März 1925 — RGBl I S. 27 —), sofern landesrechtlich eine Genehmigungspflicht nicht vorgeschrieben ist; in letzterem Falle bleibt die Landesaufsichtsbehörde — in Mecklenburg-Strelitz also nur bezüglich der Landgemeinden — zur Genehmigung zuständig, die Städte und Ämter dagegen müssen für Auslandskredite und -anleihen die Zustimmung des Reichsfinanzministers erbitten.

Daneben sind auf der Grundlage alter Vereinbarungen zwischen Reich und Ländern im Dezember 1930 erneut Richtlinien unter der Reichs- und den Landesregierungen zustandegekommen, die eine einheitliche Regelung des gemeindlichen Anleihewesens anstreben.[157]) Das Abkommen stellt eine gegenseitige Verpflichtung der Regierungen des Reiches und der Länder dar. Nach diesen Richtlinien dürfen Anleihen und Darlehen in Zukunft von den Gemeinden nur zur Deckung außerordentlichen Bedarfs und im allgemeinen nur für werbende Zwecke aufgenommen werden unter der Vorbedingung, daß die Rückzahlung bei Fälligkeit gesichert ist. Als Sicherung für die Rückzahlung werden angesehen

1. bei Anleihen die Ansammlung eines Tilgungsfonds;

2. bei Kassenkrediten die Tatsache, daß sie aus ordentlichen Einnahmen des laufenden Haushaltsjahres oder sonst innerhalb von neun Monaten zu decken sind;

3. bei Darlehen mit nicht mehr als einjähriger Laufzeit, daß das Darlehen im Vorgriff auf eine rechtsverbindlich zugesagte und genehmigte Anleihe aufgenommen wird und demselben Zweck dient wie der spätere Anleiheerlös.

Die Länder werden verpflichtet, einen Genehmigungszwang für die Gemeinden einzuführen, sofern ein solcher Zwang bisher noch

---

[157]) Vgl. Frankfurter Zeitung Reichsausgabe vom 19. Dezember 1930, Nr. 942/4.

nicht besteht. Mecklenburg-Strelitz hat dieser Verpflichtung nunmehr entsprochen.

Für die Beratung der Gemeinden bleibt einmal die bisherige Beratungsstelle für Auslandskredite nach Maßgabe der Richtlinien vom 21. Oktober 1927 bestehen.[158]). Für die Schuldaufnahme im Inlande wird die gutachtliche Stellungnahme eines zentralen Kreditausschusses bei den kommunalen Spitzen oder Fachverband erfordert. Den Beratungen dieses Kreditausschusses[159]) sollen regelmäßig je ein Vertreter des Reichsfinanz- und des Reichswirtschaftsministers, Reichsbankdirektoriums und der zuständigen Landesregierung beiwohnen. Der Kreditausschuß empfiehlt der Genehmigungsbehörde nach erfolgter Prüfung die Genehmigung oder Ablehnung des Kreditvorhabens der Gemeinde. Der Vertreter des Reichsfinanzministers kann der Befürwortung des Kreditausschusses noch am nächstfolgenden Werktage widersprechen. Will die Landesregierung trotz der fehlenden Befürwortung oder trotz des Widerspruches die Anleihe genehmigen, so ist sie verpflichtet, sich vorher mit dem Reichsfinanzminister zu verständigen. Es findet alsdann eine nochmalige Verhandlung statt, deren Ergebnis der Reichsfinanzminister im Einvernehmen mit dem Reichswirtschaftsminister und dem Reichsbankdirektorium der Landesregierung mitteilt. Die endgültige Entscheidung liegt der Landesregierung ob. Spezialverpfändungen sollen für Anleihen und Kredite aller Art seitens der Gemeinden grundsätzlich nicht gewährt werden. Verkehrsübliche hypothekarische Sicherungen (Restkaufgeld u. ä.) sind von dieser Vorschrift ausgeschlossen, ebenso die bankmäßige Lombardierung von Wertpapieren.

Soweit der wesentliche Inhalt des Abkommens. Aus jedem Satze ist das Bestreben erkennbar, den Auswüchsen des gemeindlichen Anleihewesens, die hier und da zu einer beispiellosen Verschuldung geführt haben, entgegenzutreten. Nur aus den bitteren Erfahrungen der Vergangenheit und aus der Not der Gegenwart und Zukunft lassen sich diese Vorschriften, die wiederum einen erheblichen Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden darstellen, rechtfertigen. Ihre Bewährung muß die Praxis ergeben.

---

[158]) Rundschreiben des Reichsministers der Finanzen an die Länderregierungen; von dem meckl.-strel. Ministerium des Innern an die Gemeinden unter dem 10. März 1928 zu G Nr. 1729 G/28 in Rundverfügung mitgeteilt.

[159]) Dieser besteht aus:
1. einem vom Reichsminister der Finanzen zu bestellenden Sachverständigen als Vorsitzenden;
2. je einem vom Reichswirtschaftsminister und vom Reichsbankdirektorium zu bestellenden Sachverständigen;
3. den Präsidenten der Preußischen und Bayerischen Staatsbank;
4. einem staatlichen Vertreter des betreffenden Landes.

Kapitel X

Der Rechtsschutz der Selbstverwaltung

I. Allgemeines

Der einzelne wird in mannigfacher Weise gegen Übergriffe und fehlerhafte Akte der Staatsgewalt geschützt: Einschreiten der höhergeordneten Behörde, Gegenvorstellung, formlose und förmliche Beschwerde, Einspruch und endlich die Anrufung der Verwaltungsgerichte sind ein wohlgeordnetes System, um dem Grundsatze von der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zur praktischen Verwirklichung zu verhelfen. Wie der Einzelne, so bedarf auch die Selbstverwaltung eines dem Prinzipe des Rechtsstaates entsprechenden Schutzes ihres subjektiven Rechtes auf Selbstverwaltung im allgemeinen und aller sich daraus ergebenden Ableitungen im einzelnen. Diesen Rechtsschutz zu gewähren, sind im mecklenburg-strelitzschen Verwaltungsrechte drei Behördentypen berufen, nämlich das Ministerium des Innern als Staatsaufsichtsbehörde schlechthin (rein exekutiv), die Verwaltungsgerichte (gemischt exekutiv und jurisdiktiv) und der Staatsrat (gemischt exekutiv und jurisdiktiv).

II. Der Rechtsschutz im einzelnen

A. Das Ministerium des Innern

Die Stellung des Ministeriums des Innern als Aufsichtsbehörde ist im Kapitel VII „Staatsaufsicht" besprochen worden. Die aufsichtlichen Befugnisse des Ministeriums fanden danach ihren Inhalt in der Überwachung des gesetzmäßigen Funktionierens der Selbstverwaltung und in der präventiven und repressiven Tätigkeit, Mißachtungen des öffentlichen Wohles durch die Träger der Selbstverwaltung zu verhindern. Vom Blickpunkte des Rechtsschutzes der Selbstverwaltung aus gewinnt die überwachende Tätigkeit der Aufsichtsbehörde auch Bedeutung insofern, als sie alle Beeinträchtigungen der Selbstverwaltungskörper und der in ihnen verbundenen Einzelnen zu beseitigen gehalten ist, um das ordnungsmäßige Funktionieren der Selbstverwaltung als Aufsichtszweck herbeizuführen. Die Aufsichtsbehörde wird daher überall da, wo nicht Übergriffe seitens der Selbstverwaltung, sondern Beeinträchtigungen eine Funktionsstörung durch irgendwelche Einflüsse hervorgerufen haben, auch als Rechtsschutzbehörde tätig. Sie kann dabei die Überzeugung von der Notwendigkeit *schützenden* Einschreitens sowohl aus eigener Anschauung gewonnen haben und alsdann initiativ tätig werden, als auch durch Gegenvorstellung, Einspruch oder Beschwerde des Schutzsuchenden angeregt, die Beseitigung der Störung vornehmen. Es ist müßig darüber zu strei-

ten, ob eine solche Schutztätigkeit in das System der Staatsaufsicht eingegliedert werden könne oder nicht; wesentlich bleibt die Erkenntnis, daß die Staatsaufsichtsbehörde ebenso sehr berufen ist, der Selbstverwaltung den ihr zugewiesenen Geltungsraum ungeschmälert zu erhalten als seine unbefugte Ausweitung zu verhindern.[160]) Als Beispiel für die schutzgewährende Tätigkeit der Aufsichtsbehörde sei hier nur die Nachprüfung der aufsichtlichen Verfügungen des Landrats in Angelegenheiten der landgemeindlichen Selbstverwaltung genannt: erläßt z. B. der Landrat an eine Landgemeinde die Aufsichtsverfügung, die von ihr verweigerte Räumung eines Vorflutgrabens vorzunehmen, so enthält die auf die gemeindliche Beschwerde ergehende Entscheidung des Ministeriums des Innern einen Rechtsschutz der Selbstverwaltung der beschwerten Landgemeinde.

B. Das Verwaltungsstreitverfahren

Weitgehenden Rechtsschutz der Selbstverwaltung vermittelt ferner die Einrichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die auf Grund des Art. 107 RV allgemein zum Schutze der einzelnen in Reich und Ländern durchzuführen ist.[161]) Mecklenburg-Strelitz kennt erst seit der Staatsumwälzung eine eigene Verwaltungsgerichtsbarkeit, die durch Gesetz vom 17. August 1922 (Amtl. Anz. 1922 S. 473 ff.) eingerichtet worden ist. Danach sind für die untere Instanz drei Bezirksverwaltungsgerichte in Neustrelitz, Neubrandenburg und Schönberg sowie für die obere Instanz ein Landesverwaltungsgericht mit dem Sitze in Neustrelitz errichtet worden (§ 1 I VGG). Das Gesetz zählt diese Gerichte auch den Verwaltungsbehörden zu, indem es sie nicht der Justizverwaltung, sondern der des Ministeriums des Innern, das Landesverwaltungsgericht dem Staatsministerium dienstaufsichtlich unterstellt (§ 1, III VGG). Die Bezirksverwaltungsgerichte sind mit einem gelehrten Richter

---

[160]) Der Verfasser ist allerdings der Meinung, daß aufsichtliche und rechtsschützende Tätigkeit der Aufsichtsbehörde einander nicht widersprechen und sehr wohl in einen Verwaltungsakt zusammengezogen werden können. Nicht immer braucht aber Rechtsschutz durch die Aufsichtsbehörde auch zugleich Staatsaufsicht zu sein.

[161]) Es muß im Rahmen der vorliegenden Arbeit davon abgesehen werden, die Stellung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Justiz und Verwaltung näher zu betrachten. Art. 107 RV rechnet durch seine Einordnung in den VII. Abschnitt der Verfassung (Rechtspflege) die Verwaltungsgerichtsbarkeit der Justiz zu. Anschütz (Komm. zu Art. 107, Anm. 1 ff.) folgert indessen aus dem geschichtlichen Werden und dem in der Verfassung erklärten Abrücken von der ordentlichen Gerichtsbarkeit, daß man in der Verwaltungsgerichtsbarkeit kein Teilstück, sondern ein Gegenstück der Justiz sehen müsse. Gleichviel, es genügt hier, die Verwaltungsgerichtsbarkeit anzusehen als einen gerichtsähnlich gestalteten und mit gerichtlichen Zwecken und Befugnissen ausgestatteten Zweig der Verwaltung.

oder höheren Verwaltungsbeamten, der vom Staatsministerium ernannt wird, als Vorsitzenden und zwei vom Landtage auf sechs Jahre gewählten Mitgliedern besetzt (§ 2 VGG). Das Landesverwaltungsgericht besteht aus fünf Mitgliedern, von denen der Vorsitzende und ein weiteres Mitglied staatlich ernannt, die übrigen drei gewählt werden; die ernannten Mitglieder und eines der gewählten müssen die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst besitzen (§ 3 VGG). In ihrer Eigenschaft als Verwaltungsrichter genießen die Mitglieder richterliche Unabhängigkeit und sind nur dem Gesetz unterworfen; sie sind Beamte im Sinne des öffentlichen Rechts[162]) (§ 4 VGG).

In der Abgrenzung der verwaltungsgerichtlichen Zuständigkeit folgt das Gesetz dem auch in Preußen und Mecklb.-Schwerin herrschenden sog. gemischten System, das die Anrufung der Gerichte in Streitsachen gegen ortspolizeiliche Anordnungen und Auflagen grundsätzlich unbeschränkt, durch Generalklausel, zuläßt (§ 7 VGG), in allen übrigen Verwaltungsstreitsachen eine spezielle Zuständigkeitsgrundlage erfordert (enumeratorische Methode § 6 VGG), vgl. §§ 54, Abs. 2, 127 preuß. Ges. über die allg. Landesverwaltung, §§ 13, 33 mecklb.-schwer. Ges. über die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Soweit der Rechtsschutz der Selbstverwaltung in Frage steht, kommt ein Streitverfahren gegen ortspolizeiliche Anordnungen nur im Bereiche der Landgemeinden vor, die sich gegen Verfügungen des Landrats als Ortspolizeibehörde wehren wollen. In der großen Mehrzahl der Fälle wird aber die schutzbedürftige Gemeinde die Verwaltungsstreitklage auf eine spezielle gesetzliche Grundlage stützen müssen (so §§ 60 StO, 50 AO); die sachliche Zuständigkeit des angerufenen Verwaltungsgerichtshofes bildet so eine formelle Prozeßvoraussetzung und bedarf der Nachprüfung und Feststellung durch das Gericht von Amts wegen. Haben sich in derselben Streitsache Verwaltungsgericht und eine exekutive Behörde für zuständig erklärt, so entscheidet über diesen Kompetenzkonflikt

---

[162]) Die Kleinheit des Landes Mecklenburg-Strelitz hat es nicht erfordert und auch gar nicht gestattet, die Verwaltungsgerichte mit hauptamtlichen Fungenten zu besetzen. Da andererseits von den Verwaltungsrichtern gewisse Kenntnisse des öffentlichen Rechts im allgemeinen und der Bedürfnisse der Verwaltung im besonderen gefordert werden mußten, blieb nichts anderes übrig, als auf die Mitglieder der staatlichen Gerichte und auf praktische Verwaltungsbeamte zurückzugreifen. Diese in der Praxis tätigen Verwaltungsbeamten konnten aber meist nur den Behörden entnommen werden, deren Verfügungen gerade angefochten waren; so oblag z. B. des öfteren die Entscheidung über eine Klage gegen den vom Ministerium des Innern verfügten Zwangsetat dem Landesverwaltungsgericht, das vorwiegend mit Mitgliedern eben dieses Ministeriums besetzt war. Diesem Zustande, der dem Rechtsstaatsprinzip in hohem Grade widerspricht, kann auch durch eine Vertretung der sachlich behinderten Mitglieder nicht immer genügend begegnet werden, wie die Praxis gezeigt hat.

das Landesverwaltungsgericht auf Grund der schriftlichen Erklärungen der streitenden Behörden, gegebenenfalls auch nach Anhörung der Parteien in mündlicher Verhandlung (§ 44 VGG). Die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Verwaltungsgerichten und ordentlichen Gerichten über die Zulässigkeit des Rechtsweges steht dem Gerichtshof zur Entscheidung von Kompetenzkonflikten zu, der seinen Sitz in Rostock hat (§ 1 der VO zur Ausf. des § 17 GerichtsverfGes. vom 19. Mai 1879 — Off. Anz. S. 145) (§ 43 VGG).

Für das Verfahren vor den Verwaltungsgerichten gelten die Hauptgrundsätze des Zivilprozesses in begrenztem Umfange, so die Prinzipien der Mündlichkeit (§§ 10, 13), der Öffentlichkeit (§ 17), der freien Beweiswürdigung (§ 22 VGG); dagegen ist dem öffentlichen Interesse an der Streiterledigung entsprechend die Offizialmaxime anstatt des Parteibetriebs aus dem Strafprozeß übernommen worden (§ 20 VGG).

Streitträger sind wie im Zivilprozeß die Parteien, d. h. die sich beschwert fühlende Selbstverwaltungskörperschaft als Klägerin und diejenige Stelle im Behördensystem, die die angefochtene Verfügung erlassen hat, in der Rolle der Beklagten. In der Regel wird das Ministerium des Innern die Beklagte sein; es kann aber auch ein Wegeverband z. B. passiv legitimiert sein. In allen Verwaltungsstreitsachen ist das Ministerium des Innern befugt, für die mündliche Verhandlung zur Wahrnehmung des öffentlichen Interesses einen Beauftragten zu bestellen; dieser ist auf Verlangen vor Erlaß des Urteils in jedem Falle zu hören (§ 19, II VGG).[163])

Das Verfahren selbst beginnt mit der Klageerhebung. Diese hat in der Regel aufschiebende Wirkung; ausnahmsweise können jedoch die angefochtenen Verwaltungsakte auch zur Ausführung gebracht werden, sofern diese nach behördlichem Ermessen ohne Nachteil für das Gemeinwesen nicht ausgesetzt bleiben kann (§ 31 VGG, ebenso § 53 preuß. LVG, 44 mecklb.-schwer. VGG). Nach erfolgter Klageerhebung kann mit oder ohne mündliche Verhandlung entschieden werden; im letzteren Falle ergeht ein Bescheid, im ersteren ein Urteil (§§ 10, 13 VGG). Gegen beide Arten von Entscheidungen ist das Rechtsmittel der Berufung an das Landesverwaltungsgericht gegeben, die binnen zwei Wochen nach Zustellung der Entscheidung bei dem erkennenden Gerichte schriftlich einzulegen und zu rechtfertigen ist; eine Anschlußberufung ist zulässig (§§ 25, 26 VGG).

---

163) So auch in Preußen der Regierungspräsident bzw. der Ressortminister (§ 74 des preuß. Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883 [GS S. 195 ff.]), in Mecklb.-Schwerin das Fachministerium (§ 39 des Gesetzes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 3. März 1922 [RbI S. 211]).

Das verwaltungsgerichtliche Urteil kann wie das zivilrechtliche von dreifach verschiedener Art sein:

a) Leistungsurteil: Die Verurteilung der unterliegenden Partei ergeht auf Handlung, Duldung oder Unterlassung. Das Leistungsurteil ist häufig in Verwaltungsstreitsachen zwischen gleichgeordneten Parteien, so z. B. einem Wegeverbande und einem einzelnen Wegebaupflichtigen; es kommt aber auch gelegentlich in Streitsachen zwischen staatsaufsichtlich subordinierten Behörden vor.

b) Feststellungsurteil: Dieses Urteil entscheidet eine Streitsache auf Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses; Voraussetzung ist in sinngemäßer Anwendung des § 256 ZPO, daß ein rechtliches Interesse der klagenden Partei an der Feststellung besteht. Es fällt auf, daß nur wenige deutsche Länder die verwaltungsrechtliche Feststellungsklage zugelassen haben. Hamburg, Bremen und Mecklenburg-Strelitz sind zurzeit die einzigen deutschen Länder, in denen die Feststellungsklage schlechthin zulässig ist (z. B. § 42 meckl.-strel. VGG); in manchen anderen Ländern ist sie für gewisse Fälle ausnahmsweise vorgesehen.[164])

c) Gestaltungsurteil: Es greift in eine bestehende Rechtslage ein und schafft — positiv oder negativ — neues Recht. Einen Regelfall enthält die Aufhebung einer angefochtenen Verfügung der Aufsichtsbehörde; hier wirkt das Urteil negativ rechtsgestaltend. Als besonders selten erwähnt Walter Jellinek[165]) das positive Gestaltungsurteil, das neben der Zerstörung des bislang vorhandenen auch neues Recht schafft und so die Befugnis der Verwaltungsbehörde selbst übernimmt. Aus dem geltenden mecklenburgischen Recht habe ich ein Beispiel hierfür nicht finden können.[166])

Regelmäßig unterliegt der Prüfung des Verwaltungsgerichts nur die Frage der richtigen Anwendung des Gesetzes bei Erlaß der angefochtenen Verfügung. Hat das Gesetz an das Vorhandensein von Tatsachen Rechtsfolgen geknüpft, die zum Erlaß der Verfügung geführt haben, so ist auch die Existenz dieser Tatsachen Gegenstand der richterlichen Prüfung. Dagegen erstreckt sich diese nicht auf das verwaltungsmäßige freie Ermessen, das bei der behördlichen Entschließung mitgewirkt hat; das folgt aus dem Wesen

---

[164]) Z. B. §§ 29, 55 preuß. Fischereigesetz.

[165]) Vgl. W. Jellinek, a. a. O., S. 289.

[166]) Wäre die im VIII. Kapitel behandelte Gemeindekammer ein Verwaltungsgericht, so würde einem positiven Gestaltungsurteil gleichkommen etwa ihre Entscheidung, die den Einspruch der Aufsichtsbehörde gegen die Veräußerung von gemeindlichen Waldungen zurückweist; dann ersetzt diese Entscheidung ipso iure auch die notwendige Genehmigung des Ministeriums (§ 82 EntwStO).

der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die sich in den vollziehenden Instanzenzug einschalten würde, wenn das freie Ermessen bei ihr anders gebildet würde als bei der beteiligten Behörde.

Mecklenburg-Strelitz hat im Gegensatz zu anderen Ländern die Ausschaltung der Ermessensfrage bei der Urteilsbildung nicht ausdrücklich gesetzlich bestimmt; durch das Schweigen des Gesetzes wird die Überprüfung des Ermessens darum noch nicht zugelassen.[167])

Die formelle Rechtskraft der verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen bestimmt § 42 VGG, indem er die Bestimmungen der Zivilprozeßordnung über das Wiederaufnahmeverfahren (§§ 578—580) für entsprechend anwendbar erklärt; das bedeutet mit anderen Worten, daß die Entscheidungen, gegen die das Gesetz ein Rechtsmittel nicht mehr gewährt, schlechthin unanfechtbar geworden sind mit Ausnahme derjenigen Fälle, in denen die Voraussetzungen zur Wiederaufnahme (schwerste Verfahrensmängel u. dgl.) vorliegen. Die Ausstrahlung dieser formellen Unantastbarkeit auf das zugrunde liegende Rechtsverhältnis der Parteien bewirkt die sog. materielle Rechtskraft; das durch Urteil begründete Rechtsverhältnis ist von außen her mit denjenigen Mitteln, über die der Richter gesprochen hat, nicht mehr zu erschüttern.

Das Verwaltungsstreitverfahren ist von besonderer Bedeutung für das Staatsaufsichtsrecht. Einige Hauptfälle der Zuständigkeit sind oben[168]) besprochen worden. Darüber hinaus sind die Verwaltungsgerichte in einer großen Zahl von Einzelfällen zuständig, so zur Entscheidung über strittige Grenzen des Gemeindebezirks (§§ 6 StO, 4 LGO), Streitigkeiten über den Besitz und Verlust des Bürgerrechts (§§ 13 StO, 11 LGO) sowie über das Recht zur Mitbenutzung von Gemeindeanstalten und -erträgnissen (§§ 9 StO, 8 LGO). Eine wesentliche Bedeutung gewinnt die verwaltungsgerichtliche Zuständigkeit für die gemeindliche Willensbildung: hat der Gemeindevorstand in Stadt- und Landgemeinden sich veranlaßt gesehen, Beschlüssen der Gemeindevertretung die Ausführung zu versagen, so liegt, falls Verständigungsversuche (in den Städten vorgeschrieben) nicht zum Ziele führen, die Entscheidung über die Berechtigung der Beanstandung dem Verwaltungsstreitverfahren ob.[169]) (§§ 46 StO, 30 LGO).

---

[167]) W. Jellinek, a. a. O., S. 292 f.

[168]) S. 83, 84.

[169]) Die gleiche Entscheidung über die Berechtigung der Beanstandungen des Landrats gegen Beschlüsse des Amtsausschusses oder Amtstages liegt nicht den Verwaltungsgerichten, sondern dem Staatsrat ob; dies ist jedoch nur eine scheinbare Abweichung von dem Grundsatze, dem Verwaltungsstreitverfahren in Fragen der Beanstandung das letzte Wort zu lassen, denn der Staatsrat übt insoweit verwaltungsgerichtliche Funktionen aus.

Als weitere Beispiele der verwaltungsgerichtlichen Zuständigkeit sollen genannt werden die Entscheidungen über den Ausschluß eines Mitgliedes aus dem Gemeinderat (§ 16 LGO), über die Gültigkeit der Wahl zum Gemeindevorstand (§§ 20 Abs. 4 StO, 17 LGO), endlich über Streitigkeiten, die bei der Auseinandersetzung von Zweckverbänden entstehen (§ 51 LGO).

C. Der Staatsrat

Dem Rechtsschutz der Selbstverwaltung dient weiterhin — neben anderen Aufgaben — ein überwiegend parlamentarisches Organ, der sogenannte Staatsrat, der durch Gesetz vom 8. September 1919 — Amtl. Anz. S. 827 f. — errichtet worden ist. § 1 des Gesetzes bezeichnet ihn in Übereinstimmung mit § 39 LGG als oberste Beschluß- und Beschwerdeinstanz in den gesetzlich vorgeschriebenen Fällen. Er besteht aus den Staatsministern — z. Zt. nur einem — und sämtlichen — z. Zt. sieben — Mitgliedern des sogenannten Landesausschusses (§ 2 des Gesetzes).[170]) Den Vorsitz führt der Vorsitzende des Staatsministeriums; die Beschlüsse werden mit einfacher Stimmenmehrheit gefaßt, bei Stimmengleichheit entscheidet der Vorsitzende (§ 3 des Gesetzes).

Der juristische Charakter des Staatsrats ist schwer bestimmbar. Zweifellos ist er eine Verwaltungsbehörde; das Landesgrundgesetz reiht ihn äußerlich auch dem fünften Abschnitt über die Verwaltung ein. Die Exekutive, die nach der Verfassung vom Staatsministerium geführt wird (§ 37 Abs. 1 LGG), hat jedoch keinen rechtlichen Einfluß auf seine Entschließungen; sie hat einen tatsächlichen Einfluß auch nur insoweit, als das Staatsministerium mit einer oder mehreren Stimmen im Staatsrate stimmt. Eine Dienstgewalt des Ministeriums besteht nicht. Die Mehrheit in diesem Kollegium besitzt der Landtag durch den von ihm gewählten Landesausschuß, dessen Aufgabe nach der Verfassung allein die Gesetzgebung ist (§ 30 Abs. 1 LGG); gesetzgeberische Befugnisse hat indessen der Staatsrat in keinem Falle. Er ist sonach eine in den gesetzlich geregelten Fällen zuständige Nebenregierung, deren Handhabung überwiegend vom Parlament geführt wird; das bedeutet eine bemerkenswerte Durchbrechung des Grundsatzes der Gewaltenteilung. Daneben ist der Staatsrat im System der Verwaltungsgerichtsbarkeit ein auf besonderer gesetzlicher Grundlage tätig werdendes Spezialverwaltungsgericht.[171]) [172])

[170]) Das ist der ständige, zur Wahrnehmung der gesamten Befugnisse des Landtages bestimmte Hauptausschuß (§ 20 LGG).

[171]) Mit dem preußischen Staatsrat ist der meklb.-strelitzsche nicht zu vergleichen; insbesondere fehlen ihm die Befugnisse, bei der Gesetzgebung mitzuwirken (vgl. Art. 42 Preuß. Verf.-Urkunde).

[172]) Aus dem meklb.-schwer. Gemeinderecht ist ein Vergleich mit dem Landesverwaltungsrat (§ 69 meklb.-schwer. StO) sowohl hinsichtlich der Zusammensetzung als auch der sachlichen Zuständigkeit möglich. Die

Soweit die Selbstverwaltungskörperschaften und ihre Angelegenheiten im Staatsaufsichtsverfahren der rein exekutiven Beschlußfassung des Staatsrates unterstehen, bedeutet die Zuständigkeit des letzteren indirekt einen Schutz der Selbstverwaltung gegenüber dem Staate, der seinem Inhalt nach etwas anderes ist als der verwaltungsgerichtliche Schutz: staatliche Verwaltungshandlungen im Aufsichtsverfahren werden dem Bereich der ordentlichen Exekutive entzogen und einer Spezialexekutive überwiesen, die, entsprechend der Zusammensetzung ihres Trägers, eine im ganzen freiheitlichere Haltung gegenüber der Selbstverwaltung beobachtet als die häufig in koordinierter Konkurrenz mit letzterer stehende Staatsverwaltung.

Die sachliche Zuständigkeit ruht, wie eingangs erwähnt, auf im einzelnen bestimmten gesetzlichen Grundlagen (§ 1 des Ges. über den Staatsrat, enumeratorische Methode). Sie erstreckt sich sowohl auf allgemeine Verwaltungsentscheidungen als auf Funktionen der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Für das Gebiet der gemeindlichen Selbstverwaltung gehört zu den ersteren z. B. die Beschlußfassung über die Neubildung von Stadt- und Landgemeinden, über Ein- und Ausgemeindung beim Widerspruch der Beteiligten, auch die Wahrnehmung der dienststrafrechtlichen Obliegenheiten der obersten Dienstbehörde gegenüber den Ratsmitgliedern in den Städten (§§ 5 StO, 3 LGO und 62 Abs. 2 StO). Als Verwaltungsgericht entscheidet der Staatsrat z. B. über die Berechtigung des Landrats, „bedenklichen" Beschlüssen des Amtstages oder des Amtsausschusses die Ausführung zu versagen, wenn eine Verständigung nicht zu erzielen war (§ 36 Ziff. 3 AO), weiter über den ministeriellen Einspruch gegen die Person des neugewählten Bürgermeisters (§ 23 Abs. 6 StO), endlich über die Beschwerde der betroffenen Gemeinde gegen die Einsetzung eines Staatskommissars (§ 59 Abs. 4 StO). Die Entscheidungen sind unanfechtbar; nur unter den Voraussetzungen, unter denen die Entscheidung sich als eine Verletzung der Landesverfassung darstellen würde, ist gemäß Art. 19 Abs. 1 RV erster Fall die Anrufung des Reichsstaatsgerichtshofes zulässig.

Struktur des schwerinschen Landesverwaltungsrates ist ebenfalls überwiegend parlamentarisch: neben dem Vorstande des Ministeriums des Innern als Vorsitzendem gehören ihm sechs vom Landtage gewählte Abgeordnete als Mitglieder an. Auch hier ist also der überwiegende Einfluß dem parlamentarischen Bestandteil zugewiesen. Zu seiner Zuständigkeit gehört ebenso wie in Meckl.-Strelitz die Beschlußfassung über die Neubildung, über die Ein- und Ausgemeindung von Stadtgemeinden (§ 3 meckl.-schwer. StO), auch die Schlichtung von Meinungsverschiedenheiten zwischen Rat und Stadtverordnetenversammlung. Über die Zuständigkeit des strelitzschen Staatsrates hinaus steht dem schwerinschen Landesverwaltungsrate z. B. die Genehmigung von Ortssatzungen (fälschlich Bestätigung genannt) zu (§§ 13 schwer. StO, 5 Abs. 6 schwer. AO). Über den meckl.-schwer. Landesverwaltungsrat vgl. insbesondere Tatarin-Tarnheyden, Rechtsstellung des Amtshauptmanns usw., S. 52, 54.

Lebenslauf

Ich bin geboren in Neustrelitz i. M. am 30. März 1907 als Sohn des verstorbenen Rechtsanwalts und Notars Wilhelm Stech und seiner Ehefrau Hedwig geb. Wigger. Von Ostern 1913 bis Ostern 1925 besuchte ich das humanistische Gymnasium Carolinum in Neustrelitz und erwarb auf dieser Schule am 9. März 1925 das Zeugnis der Reife. Im April 1925 bezog ich die Universität Freiburg i. Br., um Rechts- und Staatswissenschaften zu studieren. Ich hörte juristische und historische Vorlesungen nacheinander in Freiburg (S.S. 1925), München (W.S. 1925/26), Graz (S.S. 1926), Berlin (W.S. 1926/27) und Rostock (S.S. 1927, W.S. 1927/28). Am 17. Februar 1928 wurde ich unter Vorbehalt meiner Rechte exmatrikuliert; am 9. März 1928 erbat ich die Zulassung zur ersten juristischen Prüfung.

Am 22. Oktober 1928 bestand ich vor der Juristischen Prüfungsbehörde am Landgerichte Rostock die erste juristische Prüfung. Seit dem 2. November 1928 bin ich im Vorbereitungsdienst in Neustrelitz, Berlin und Rostock beschäftigt gewesen. Am 1. Juli bestand ich vor der Hohen Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät zu Rostock das Rigorosum mit dem Prädikat cum laude.

Die vorliegende Dissertation habe ich in den Jahren 1929—1931 ausgearbeitet. Während dieser Zeit hat mir der Referent, Herr Professor Dr. Tatarin-Tarnheyden in Rostock, liebenswürdige Anleitung und stete Förderung zuteil werden lassen. Herr Ministerialrat v. d. Decken in Neustrelitz stellte mir die von ihm ausgearbeiteten Referentenentwürfe zur Städteordnung und zur Änderung der Amtsordnung zur Verfügung. Herr Archivrat Dr. Endler in Neustrelitz hat mich in der Bearbeitung der Akten des Landesarchivs Neustrelitz unterstützt. Die Herren Bürgermeister Dr. Heipertz in Neustrelitz und Landrat Ulm in Neubrandenburg haben mir zu vielen Malen lehrreichen Einblick in die praktische Kommunalverwaltung gewährt.

Allen diesen freundlichen Förderern meiner Arbeit wiederhole ich auch an dieser Stelle meinen herzlichen Dank.

Neustrelitz, 12. November 1931.

Stech.

Lehmann & Bernhard, Verlagsbuchdruckerei, Schönberg (Mecklb.)